



Universidade de Aveiro Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
2020 Território

**Ricardo Jorge dos
Anjos Ribeiro**

O CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS, COMO REFERENCIAL PARA A REGULAÇÃO DO MERCADO



Universidade de Aveiro
2020

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
Território

**Ricardo Jorge dos
Anjos Ribeiro**

O CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS, COMO REFERENCIAL PARA A REGULAÇÃO DO MERCADO

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Luís Miguel Simões Lucas Pires, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Dedico esta dissertação a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram para que fosse possível, concretizar este objetivo, pois foi graças a todos eles, que consegui arranjar forças para vencer as dificuldades e as adversidades com que me deparei ao longo deste tempo, querendo ainda referir que os ensinamentos que me passaram, certamente farão de mim um profissional muito mais preparado para o futuro.

Ao meu orientador, que teve a coragem de me receber como orientando, apoiando-me desde o início desta etapa, dando força, contributos e a liberdade para poder desenvolver e finalizar esta dissertação com sucesso.

Um especial agradecimento à minha esposa e à minha filha que, mesmo muitas vezes privadas da minha companhia, contribuíram com as suas palavras de incentivo e motivação para que pudesse avançar com este projeto, não podendo esquecer o especial contributo que me foi dado pela empresa na qual exerço funções, nomeadamente ao Professor Doutor Alexandre Oliveira Tavares, Doutora Filipa Alves e ao Doutor Miguel Silva.

O júri

Presidente

Doutor Gonçalo Alves de Sousa Santinha
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

Vogais

Doutora Isabel Celeste Monteiro Fonseca
Professora Auxiliar, Universidade do Minho – Escola de Direito

Doutor Luís Miguel Simões Lucas Pires (Orientador)
Professor Auxiliar, Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Esta é mais uma etapa que ultrapasso da minha vida, é com muito gosto que vejo a conclusão desta dissertação, considerando-a como um marco importantíssimo da minha vida académica e um motivo para abraçar novos desafios a nível profissional.

Expresso um especial agradecimento ao meu orientador, Doutor Luís Miguel Simões Lucas Pires, um verdadeiro timoneiro que, com as suas diretrizes e orientações norteou o meu percurso por forma a chegar a um bom porto.

Agradeço à minha família pela força e motivação que me deram e também pela paciência que tiveram, permitindo-me trabalhar nesta dissertação e assim atingir os meus objetivos.

Palavras-chave

Contratação pública, Setor Especial, Código dos Contratos Públicos, Contratos Públicos, Concorrência.

Resumo

O Setor Especial é um regime de exceção dentro do regime geral da contratação pública, provendo as entidades abrangidas por este setor de uma maior liberdade na escolha dos procedimentos. Neste setor enquadram-se as entidades do setor da água em Portugal, as quais têm uma missão de extrema importância, pois são o garante de um bem essencial para os cidadãos.

O setor da água em Portugal representa uma parcela enorme de despesa do Estado, na prossecução dos seus deveres. Deste modo, e considerando as características legais que o regulam, pretende-se com o desenvolvimento deste estudo construir um referencial que permita uniformizar os procedimentos de contratação pública das várias entidades abrangidas pelo setor especial e em simultâneo introduzir pressupostos nos procedimentos de contratação pública que permitam relacionar as alterações económicas da sociedade com o valor real dos bens e serviços adquiridos, constituindo deste modo um agente regulador do mercado.

Keywords

Public procurement, Special Sector, Public Contracts Code, Public Contracts, Competition.

Abstract

The Special Sector has exception regulations within the general public control rules, providing as entities covered by the sector a greater freedom of choice of procedures, in this sector they fit as entities in the water sector in Portugal, they are of extreme importance, as they are guarantees of an essential good for citizens.

The water sector in Portugal, represents a huge portion of state expenditure, carrying out its duties and considering the legal characteristics, the aim of the development of this study is to create a reference that allows to standardize the procedures for public use of several entities covered by the special and simultaneous sector, activate pressures in the public control procedures that allow to relate the economic changes of the society with the real value of the goods and services acquired, constituting this way as a regulating agent of the market.

ABREVIATURAS

ADCL – ÁGUAS DO CENTRO LITORAL S.A.

ADP – ÁGUAS DE PORTUGAL

AMA – AGÊNCIA PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, I.P.

AP – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

BS – BENS E SERVIÇOS

CCP – CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

CPV – VOCABULÁRIO COMUM PARA OS CONTRATOS PÚBLICOS

DL – DECRETO-LEI

JOUE – JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA

NGP – NOVA GESTÃO PÚBLICA

OP – OBRAS PÚBLICAS

PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO

TFUE – TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA

Índice

1. Introdução	2
2. Enquadramento.....	3
2.1 Objetivo do Código dos Contratos Públicos	3
2.2 Estrutura e abrangência do código dos contratos públicos	5
2.3 Princípios da contratação pública	7
2.4 Contexto Histórico.....	8
2.5 A Nova gestão Pública e a Contratação Pública	11
2.6 Âmbito da Contratação Pública.....	12
2.7 A contratação pública em Portugal em números e o impacto na Economia.....	14
3. Contratação nos Setores Especiais.....	20
3.1 Regime Aplicável	20
3.2. Sujeição das empresas do Setor das águas em Portugal ao código dos contratos públicos em matéria de contratação pública.....	23
3.3 Sujeição das empresas do Setor das águas em Portugal ao código dos contratos públicos em matéria de contratação pública – Setor Especial - Caso particular Águas do Centro Litoral S.A.....	27
4. O regime de Contratação nos Setores Especiais e o Impacto gerado no CCP	29
4.1 Contratos abrangidos pelo regime especial da Parte II do CCP	33
4.2. Contratos não abrangidos pelo regime especial da Parte II do CCP	33
5. Recolha e análise de dados	34
5.1 Introdução	34
5.2 Amostra	34
5.3 Análise dos dados recolhidos	35
5.3.1 Entrevistas	35
5.3.2 Questionários	37
6 Referencial para contratação no Setor Especial - setor da água	44
7. Síntese e Discussão	52
8. Constrangimentos de execução e perspetivas para novos estudos	53
9. Referências Bibliográficas	56
10. Anexos	60

Índice de tabelas

Tabela 1- Procedimentos Pré-contratuais Previstos no CCP.....	6
Tabela 2 - Alterações ao CCP.....	7
Tabela 3 - Empresas do Grupo ADP que apenas desenvolvem a sua atividade no setor do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais	26
Tabela 4 - Escolha do procedimento em função do valor do contrato.....	32

Índice de quadros

Quadro 1 - A contratação pública comunicada em Portugal (peso no PIB) - (2013 - 2018)	16
Quadro 2 - Tipos de procedimentos em função de “Critérios Materiais”.	22
Quadro 3 - Tipologia de procedimentos adotados pela ADCL – Setor Especial.....	28
Quadro 4 - Referencial de definição dos procedimentos de contratação no Setor Especial	51

Índice de figuras

Figura 1 - Contratação Pública em Portugal - (2018)	15
Figura 2 - Contratação pública por tipo de Entidade - (2018).....	16
Figura 3 - A evolução da contratação pública em função do PIB (2013 – 2018)	17
Figura 4 - Contratação Pública por tipo de contratos - (2018).....	17
Figura 5 - Contratação Pública por tipo de procedimento - (2018)	18
Figura 6 - Número de contratos por tipo de procedimento - evolução (2013 a 2018).....	19
Figura 7 - Peso relativo dos contratos por Ajuste Direto por “Critérios Materiais” - (2018).....	20
Figura 8 - Caracterização do inquirido	38
Figura 9 - Conhecimentos e interpretação do CCP – Regime Geral.....	39
Figura 10 - Nova versão do CCP - DL n.º 33/2018, de 15/05	39
Figura 11 - O CCP é eficaz no combate a falta de transparência e concorrência.	40
Figura 12 - Relação preço base - valor do contrato e Consulta Preliminar	41
Figura 13 - Conhecimentos e interpretação do CCP - Setor Especial.....	42
Figura 14 - Cumprimento dos princípios CCP - Setor Especial	42
Figura 15 - Subdivisão de procedimentos em função do valor - Setor Especial	43
Figura 16 - Vantagem da subdivisão de procedimentos - Setor Especial	44

1. Introdução

A Contratação Pública¹ é o ato no qual a Administração Pública (AP) procede à aquisição de bens, serviços, empreitadas, entre outros, com vista à satisfação de necessidades públicas, tendo em consideração o uso racional dos bens públicos na ótica da compra ao melhor preço. Esta atividade é regulada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), o qual, como anunciado no nº 1 do artigo 1º do CCP refere que, “o CCP regula a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo”.

No que concerne à forma como a Administração Pública gere os seus recursos Ramos Alves, Subtil e Melo (2007b), referem que é necessária uma mudança no paradigma da gestão.

Assim, segundo a GRI (2005) e García-Sánchez, Frías-Aceituno, & Rodríguez-Domínguez (2013) o setor público começa a perceber que é necessário alterar a forma como a gestão pública é conduzida, iniciando uma consciencialização no dever de gerir correta e eficazmente os recursos públicos, mas também de forma a assumir novos desafios, nomeadamente:

- (i) empenhar-se em fazê-lo de modo a assegurar o interesse público;
- (ii) dar resposta às expectativas das partes interessadas;
- (iii) garantir um maior grau de consulta nos processos de tomada de decisão;
- (iv) adotar um compromisso público mais forte;
- (v) possibilitar uma gestão pública transparente;
- (vi) cumprir os objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

No seguimento da prossecução dos novos desafios, o período de crise que assolou o país levou a que ocorresse um crescente aumento da preocupação da AP, em controlar e racionalizar os seus custos na aquisição de bens e serviços, mas também na necessidade de reforçar os mecanismos de controlo e de regulação do mercado, sendo para isso necessário aprofundar e enquadrar a legislação de modo a mitigar os fenómenos que poderão levar à rotura desses pressupostos.

A opção da aquisição de bens e serviços ao custo mais baixo e a introdução de mecanismos mais apertados no controlo de acesso das entidades privadas aos concursos públicos, tende a criar entropias às entidades de dimensão menor, uma vez que estas dispõem de menos recursos por forma a poder responder à exigência dos cadernos de encargos.

¹ Nome atribuído ao processo que decorre desde a tomada de decisão de contratar, até ao momento que o contrato é celebrado, (nº2 do artigo 1º do CCP).

Ora por outro lado, verificou-se que, a crise que afetou o país houve levou á necessidade das entidades privadas, concorrerem com preços muito baixos, muitas vezes abaixo do preço base², por forma a manterem os colaboradores no ativo e garantindo a sua própria existência no mercado, gerando contudo diversas situações de incumprimento das suas responsabilidades, face aos constrangimentos económicos e falseando o real valor dos bens e serviços.

Assim, o novo Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de Janeiro, assumindo uma elevada importância, passa a regular toda a atividade relacionada com a contratação pública, uma vez que as suas decisões envolvem recursos públicos, como tal, exige-se que as tomadas de decisão fundamentadas pelo CCP, sejam eficazes e eficientes, assumindo um compromisso social e da satisfação das necessidades coletivas, garantido a participação de todos e a máxima transparência nas decisões, representando ainda conforme refere Correia (2017), um esforço profundo na satisfação das exigências de modernidade do Estado, contribuindo para a redução do numero de procedimentos pré-contratuais, agregando num só diploma o regime geral de contratação e as regras aplicáveis nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

2. Enquadramento

2.1 Objetivo do Código dos Contratos Públicos

Desta forma, o Código dos Contratos Públicos, (CCP), como documento legal, pretende ser o guião para o processo de contratação pública portuguesa, pretende estabelecer as regras e as relações entre os agentes privados e o Estado, tem como pressupostos a transposição e consolidação das Diretivas Comunitárias 2004/18/CE e 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de Março de 2004, relativas à elaboração, execução e controlo dos procedimentos de compras públicas, nomeadamente, empreitadas de obras públicas, de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços.

O CCP é assim assente em pressupostos que visam garantir o uso dos bens públicos, nomeadamente:

- a) Eficiência - celebração de contratos que representem as melhores opções de contratação pública, garantia de aquisição de bens e serviços ao melhor preço;

² Preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, excluindo os Ajustes diretos (art.º 47.º, n.º1 do Código dos Contratos Públicos).

- b) Transparência - utilização de plataformas eletrónicas na formação e publicação de contratos no portal base.gov;
- c) Simplificação - os procedimentos de formação de contratos devem idealmente ser eletrónicos, por forma a torná-los mais ágeis e mais céleres;
- d) Rigor - racionalização, controlo das despesas e qualidade das compras realizadas, promoção da concorrência;
- e) Inovação - introdução da contratação eletrónica;
- f) Monitorização - Desenvolvimento de ferramentas de controlo, nomeadamente o Observatório das Obras Públicas (OCP)³ e o sistema de informação dos contratos de bens e serviços.

De acordo com o referido por Survila, Tvaronavičienė, Shapoval, e Peleckienė (2016), os contratos públicos são descritos como um sistema complexo com múltiplos componentes e uma importante “ferramenta” para as instituições do setor público, então corroborando esta linha de pensamento, verifica-se que de acordo com artigo 2.º do CCP, os contratos públicos, são todos os contratos celebrados, pelo Estado, Regiões Autónomas, autarquias locais, institutos públicos, entidades administrativas independentes, fundações públicas, associações públicas, empresas públicas, entre outras entidades criadas ou financiadas por pessoas coletivas públicas, e por outras entidades que atuam no âmbito dos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, as quais, ao abrigo do CCP artigo 7º podem celebrar contratos que correspondam a empreitada obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços.

O CCP, no entanto, não se limita apenas a regular os contratos, exerce também um papel importante na agregação de toda a matéria procedimental de contratação pública, que se encontra dispersa por vários diplomas.

³ A criação do Observatório da Contratação Pública (OCP) foi inicialmente motivada pela necessidade de construir e manter atualizado um sistema de gestão da informação de natureza legislativa, jurisprudencial e doutrinária, produzida a nível nacional e europeu sobre todos os aspetos da contratação pública.

“A opção política pela codificação da matéria da contratação pública foi motivada pela clara insuficiência da disciplina dos contratos administrativos no Código de Procedimentos Administrativos e pela dispersão de uma série de diplomas como os avulsos, com os inerentes défices de parte geral, dificuldades de articulação de regimes e de contradições de desfasamentos normativos” (Sousa & Matos, 2008, p. 19).

2.2 Estrutura e abrangência do código dos contratos públicos

O Código dos Contratos Públicos tem como função fulcral regular a disciplina aplicável à contratação pública, assim como o regime substantivo dos contratos públicos que perscruta a natureza de contrato administrativo.

O CCP é composto por quatrocentos e setenta e seis artigos e, à semelhança de outros diplomas, divide-se em cinco partes.

- Parte I - Artigos 1º a 15º - definição do âmbito objetivo e subjetivo de aplicação do CCP;
- Parte II – Artigos 16º a 277º - engloba essencialmente os aspetos relativos à contratação pública;
- Parte III - Artigos 278º a 454º - consubstancia o regime substantivo dos contratos administrativos;
- Parte IV - 454.º-A a 464.º-A - regime contraordenacional;
- Parte V - Artigos 465º a 476º - as disposições finais.

Conforme podemos ver na tabela 1, atualmente são sete os tipos de procedimentos pré-contratuais previstos no CCP conforme estabelece o n.º 1 do artigo 16.º, possíveis de adotar pela AP para a formação de contratos, sendo eles o Ajuste Direto, Consulta Prévia, Concurso Público, Concurso Limitado por Prévia Qualificação, Procedimento de Negociação, Diálogo Concorrencial e Parceria para a Inovação.

Procedimentos Pré-contratuais Previstos no CCP

Tipos de procedimentos		Tramitação
Ajuste Direto	<i>Normal</i>	Artigos 112.º a 127.º
	<i>Simplificado</i>	Artigos 128.º e 129.º
Consulta prévia		Artigos 112.º a 127.º
Concurso Público	<i>Normal</i>	Artigos 130.º a 154.º
	<i>Urgente</i>	Artigos 155.º a 161.º
Concurso Limitado por Prévia Qualificação		Artigos 162.º a 192.º
Procedimento de Negociação		Artigos 193.º a 203.º
Diálogo Concorrencial		Artigos 204.º a 218.º
Parceria para a Inovação		Artigos 218.º-A a 218.º-D

Tabela 1- Procedimentos Pré-contratuais Previstos no CCP

Fonte: Elaboração própria

Importa ainda referir que o CCP sempre foi um documento em atualização e será, pois impera a necessidade de adaptação à conjuntura nacional e europeia.

Refira-se que o Código dos Contratos Públicos já sofreu 14 alterações desde a sua aprovação em 2008 com a publicação do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Este Decreto-Lei procedeu à transposição das Diretivas números 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, bem como da Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão de 7 de setembro e ainda, da Diretiva n.º 2005/75/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de novembro.

Ao longo destes anos muitas foram as modificações e retificações elaboradas neste importante documento legal. A versão mais recente corresponde à 14.ª versão do CCP e resulta no Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio que, visa o estabelecimento das disposições específicas para a celebração de contratos de empreitada.

Na tabela 2 são identificadas as diferentes versões do CCP.

Alterações ao Código dos Contratos Públicos

Versão	Ano	Documento
1ª	2008	DL n.º 18/2008, de 29/01
2ª	2008	Retificação n.º 18-A/2008, de 28/03
3ª	2008	Lei n.º 59/2008, de 11/09
4ª	2009	DL n.º 223/2009, de 11/09
5ª	2010	DL n.º 278/2009, de 02/10
6ª	2010	Lei n.º 3/2010, de 27/04
7ª	2010	DL n.º 131/2010, de 14/12
8ª	2011	Lei n.º 64-B/2011, de 30/12
9ª	2012	DL n.º 149/2012, de 12/07)
10ª	2015	DL n.º 214-G/2015, de 02/10
11ª	2017	DL n.º 111-B/2017, de 31/08
12ª	2017	Retificação n.º 36-A/2017, de 30/10
13ª	2017	Retificação n.º 42/2017, de 30/11
14ª	2018	DL n.º 33/2018, de 15/05

Tabela 2 - Alterações ao CCP

Fonte: Elaboração própria

2.3 Princípios da contratação pública

A contratação pública visa salvaguardar a despesa pública, a regulação do mercado de bens e serviços adquiridos pelo Estado, enquanto procedimento administrativo pretende assim, estabelecer os preceitos finais de forma a cumprir os normativos legais comunitários, sendo como tal, aplicável a generalidade dos princípios da atividade administrativa nomeadamente, o princípio da legalidade, o princípio da proporcionalidade, o princípio da imparcialidade e o princípio da boa-fé. Contudo, destaco três princípios que considero fundamentais em matéria de contratação pública, os quais materializam as soluções jurídicas lavradas pelo legislador do CCP, os quais devem ser ressalvados quando é feita a interpretação das normas, tendo como referência os princípios:

- Transparência (imposição feita pela desmaterialização total e obrigatória dos procedimentos pré-contratuais);
- Igualdade (Intervenção ao nível da participação dos interessados nos procedimentos);
- Concorrência (fomentado pela utilização de mecanismos mais rigorosos de controlo).

2.4 Contexto Histórico

No seguimento da subida ao poder dos governos neoliberais dos anos 80, dando origem a uma reforma administrativa assente nos pressupostos da descentralização, desregulação e delegação de competências como medidas objetivas para a eficiência da Administração Pública, surge o Managerialismo/Nova Gestão Pública (NGP), considerado como uma solução para o desperdício e a ineficiência do setor público, o seu foco incide na importação dos modelos de gestão aplicados no setor privado para a administração pública, com o objetivo de reduzir os custos e aumentar a eficiência e a produtividade da organização (Butler, 1993).

Na sequência da introdução do managerialismo na Administração Pública foi possível dar respostas concretas à crise provocada pelo modelo burocrático weberiano, no qual, Max Weber defendeu a prática da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas, sendo que esse poder provém das normas e das instituições formais e não do perfil carismático ou da tradição, todas elas coincidindo na necessidade de se criar um novo paradigma organizacional. O modelo burocrático tradicional, caracterizado por estruturas rígidas e centralizadas, focadas no cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e onde o desempenho é avaliado apenas com base no cumprimento das normas legais e éticas, levantou, logo no final da década de 1960, um conjunto de problemas funcionais dos quais se destacavam a falta de preparação do setor público para as funções de gestão, a excessiva hierarquização do modelo, o excesso de formalismo e pela difícil relação entre os burocratas e os cidadãos.

Os problemas associados ao modelo burocrático de Weber atingiram o seu auge na década de 1970 e estiveram na origem das reformas implementadas anos mais tarde, na década de 1980, pelos governos de Margareth Thatcher na Inglaterra e da administração de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América (EUA).

A discussão em torno deste tema tem início em finais do século XIX, quando em junho de 1887 Woodrow Wilson publica um artigo no *Political Science Quarterly* denominado “The Study of Administration”, no qual este refere para a necessidade de haver uma separação ente política e Administração, lançando assim as bases para o debate entre o *Public Service Orientation* e o *Public Management Orientation* que norteou a administração pública norte-americana ao longo do século XX. Apesar disso, este modelo de gestão não se conseguiu afirmar em pleno, dada a preocupação existente em preservar a neutralidade, imparcialidade e impessoalidade do Estado e evitar as perturbações e pressões das políticas dos agentes económicos, características evidenciadas nos modelos burocráticos de weber, que segundo o

qual burocracia é um fator preponderante e necessário constituindo um pressuposto económico para legitimar a sociedade contemporânea (Rocha, 2001).

Madureira & Ferraz (2010) referem que um dos fatores determinantes para o sucesso das reformas administrativas nos países ocidentais foi a crise económica ocorrida nos anos 70 que levou a um défice elevado nos orçamentos públicos. No início da década de 1980, como forma de lidar com esta realidade económica, foram implementadas várias medidas com o objetivo de limitar as despesas públicas e reduzir o peso dos serviços públicos, sendo crucial melhorar a sua performance e dando ênfase à produtividade e eficiência do setor público.

Surgem, no entanto, algumas críticas ao modelo, nomeadamente no que concerne à avaliação do desempenho e à medição da produtividade e da eficiência do setor público. Pelo facto de este setor ter como base valores específicos e complexos inerentes à sua atividade, como a equidade e a justiça, não seria possível efetuar a sua avaliação através dos conceitos do managerialismo (Pires, 2008). No entanto, mesmo os críticos ao modelo do managerialismo como refere Pollitt (1990), reconhecem as suas vantagens, nomeadamente ao nível da consciencialização dos elevados custos das políticas públicas, dando importância à questão financeira do modelo.

A segunda metade da década de 1980 trouxe mais desafios aos defensores deste modelo de gestão, tendo sido necessário repensá-lo essencialmente em duas vertentes, uma relacionada com o processo organizacional, tendo como ênfase a flexibilidade, planeamento estratégico e com a qualidade, a outra vertente relacionada com a adaptação dos serviços públicos a uma nova visão e com o objetivo de responder às solicitações e necessidades dos clientes (Pereira B., 1996).

A Nova Gestão Pública – NGP (New Public Management - NPM) desponta tendo como base os conceitos do managerialismo, incidindo na nova realidade económica das instituições públicas e nas políticas de gestão da qualidade, essencialmente nos países da OCDE. Surge para dar resposta às novas teorias de gestão pública, tendo como premissas a eficiência, a produtividade e a satisfação dos clientes, valores importados da gestão privada, seguindo as conceções do managerialismo. São promovidas alterações das estruturas existentes, dos mecanismos de controlo, redefinindo o conceito de serviço público.

De acordo com Hood (1991), o aparecimento da Nova Gestão Pública (NGP) está relacionada com as novas tendências administrativas, nomeadamente, a necessidade de reduzir a despesa pública e o número de funcionários, a tendência para a privatização de alguns setores e serviços públicos, o aumento do recurso aos meios tecnológicos e às novas tecnologias de informação e comunicação aplicadas aos serviços públicos e, por último, ao surgimento de uma

agenda global, focada na gestão e cooperação intergovernamental, visando eficiência e o desempenho dos serviços e das respetivas Administrações Públicas.

Segundo refere Hood (1991), podemos considerar que a NGP resulta da aplicação dos conceitos da gestão privada para o setor público, legitimada pela liberdade de ação dos gestores na prossecução dos objetivos da organização, com a missão de servir os cidadãos, sendo conferida às instituições e aos seus gestores os seguintes elementos chave:

- Gestão profissional;
- Objetivos definidos e mensuráveis;
- Tendência para a desagregação de unidade;
- Tendência para uma maior competição;
- Ênfase nos estilos de gestão praticados no setor privado;
- E uma maior ênfase na disciplina e parcimónia na unificação dos recursos.

Nos países que aplicaram os conceitos da NGP, verificou-se um impacto significativo das reformas e consequente modernização da Administração Pública. Houve um aumento significativo do recurso a agentes privados para a execução dos serviços públicos, passando a Administração Central a ter um papel estratégico de gestão e a garantir a prestação de contas aos cidadãos, traduzindo-se num aumento da transparência e contribuindo para aumentar o envolvimento dos cidadãos e a facilitar o acesso aos serviços e à informação disponibilizada (Lawton & Rose, 1994).

Numa abordagem às reformas da Administração Pública, pretende-se analisar quais os impactos que a Nova Gestão Pública tem tido em Portugal, sendo que as reformas têm sido anunciadas por sucessivos governos nacionais. Pela leitura e análise feita com base na literatura consultada, podemos constatar que tem sido feito um esforço objetivo por substituir os modelos de gestão pública tradicional por estas novas estratégias preconizadas pela NGP. A tentativa de aplicar as práticas de gestão privada ao setor público tem sido recorrente e empregue em diversos setores da atividade pública, com o objetivo de melhorar a eficiência do Estado, de melhorar a qualidade dos serviços prestados, da prestação de contas da atividade pública e de gerir melhor os escassos recursos.

2.5 A Nova gestão Pública e a Contratação Pública

Como referido, as alterações que vieram a correr levam a que o Estado tenha um papel menos interventivo, mas não menos participativo. Contudo, uma vez que é substituído na execução dos seus serviços e funções o que leva à mudança do paradigma administrativo vivido até então. Para que seja possível garantir aos cidadãos melhores acessos aos serviços públicos e que estes sejam desenvolvidos de forma eficiente. O Estado passa então a ter um papel de controlo, o que o leva a funcionar como agente regulador.

O conceito da Contratação Pública surge no início do séc. XIX, através de Napoleão e com a introdução do Código Civil, na regulação das atividades entre as entidades privadas, cabendo ao Estado apenas a sua participação na vida dos cidadãos como garantia da manutenção da ordem pública e evitar a violação dos bons costumes (Tavares J. , 2008).

É então no séc. XX que a expressão da contratação pública começa a ganhar sentido e maior impacto, dado o número elevado de investimentos e participação na atividade económica do Estado devido a elevados investimentos em novas infraestruturas e no desenvolvimento económico. Considerando o enorme peso que a contratação pública começa a fazer-se sentir no Estado, surge a necessidade de se desenvolver mecanismos e procedimentos de modo a racionalizar os recursos despendidos com esta atividade e ainda a mitigar eventuais problemas relacionados com práticas lesivas dos agentes públicos envolvidos nas relações entre o setor público e o privado, tornando este processo muito mais transparente (Tavares V. , 2008).

No seguimento do desenvolvimento de mecanismos para racionalização recursos na AP, nos últimos anos, tem-se verificado a introdução de sistemas de Tecnologia da Informação nas organizações do setor público e privado, de acordo com Tavares, Rosa, & Graça (2011), esta alteração na forma como a relação entre o Estado e os privados avançou, trouxe um grande incremento nos processos de compras, reduzindo a burocracia e alicerçou a segurança nos procedimentos de armazenamento e partilha de informação entre as várias partes interessadas, garantindo assim a total transparência e promoção da concorrência.

Ferreira, Cunha, Camões, & Amaral (2016, p. 353) referem que a “contratação pública eletrónica significa, de uma forma geral, a substituição dos procedimentos pré-contratuais, em suporte papel, pela comunicação e processamento com base nas tecnologias e sistemas de informação” os mesmos autores acrescentam que a “Comissão Europeia considera que as compras públicas eletrónicas promovem a eficácia dos procedimentos e oferecem garantias suplementares em termos de prevenção e deteção da corrupção, uma vez que reforçam a transparência, permitem uma melhor aplicação dos procedimentos standardizados e facilitam o controlo”.

2.6 Âmbito da Contratação Pública

As compras públicas fazem parte integrante das instituições públicas e são consideradas um dos pontos fulcrais no bom funcionamento das mesmas e também do escrutínio dos cidadãos enquanto contribuintes. Assim, importa referir que esta atividade das organizações é regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro⁴ decorrente da publicação do Código dos Contratos Públicos, o qual regula a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos.

A Contratação Pública é considerada uma área sobre a qual revela uma significativa vulnerabilidade, ao desperdício, à má gestão e à ocorrência de situações de fraude uma vez que o cerne da sua atividade está diretamente relacionada com a gestão do dinheiro público, como tal, à luz das diversas referências relativas às más práticas exercidas pelos gestores públicos, associados à má gestão dos bens públicos e sobretudo à escalada da corrupção que se tem vindo a verificar a qual tem causado enormes prejuízos ao erário Público, tem suscitado, aos legisladores a adoção de medidas com vista à mitigação destes riscos, e de prevenção da violação dos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência nomeadamente a adoção de um regulamento que visa regular esta atividade, denominado, Código dos Contratos Públicos (CCP) de modo a assegurar a prossecução do interesse público.

Na contratação pública devem ser respeitados os «Princípios Gerais de Direito Interno e Comunitário (igualdade, imparcialidade, transparência, concorrência, entre outros), Princípios Específicos “Comunitários” (proibição da discriminação em razão da nacionalidade, reconhecimento mútuo, etc.), Princípios Específicos da Contratação Pública (exemplo, (sub) princípio da estabilidade objetiva), Princípios Gerais da Atividade Administrativa e os Princípios Gerais previstos no Código do Procedimento Administrativo (exemplo, tutela da confiança, boa fé, prossecução do interesse público e da publicidade» (Inês, 2018, p. 19).

KVThai (2001) afirma que a contratação pública, como sendo, o ato no qual o Estado, intervém em diferentes domínios, como principais atividades económicas, «prover uma estrutura legal para todas as atividades económicas, redistribuir a receita de impostos e gastos, o fornecimento de bens e serviços públicos disponíveis aos cidadãos, como a defesa nacional,

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de Março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro e pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril. O Decreto-lei n.º 111-B/2017 introduziu alterações no Código dos Contratos Públicos, anteriormente aprovado pelo Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, foram ainda transpostas as Diretivas 2014/17/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, alteradas pela Diretiva 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, sendo instituído um quadro legal único das normas relativas aos procedimentos de formação de contratos públicos.

segurança pública, educação e infraestruturas (pontes e estradas), a aquisição de bens, serviços e ativos de capital» com recurso ao mercado privado, na procura de obtenção de bens, serviços, empreitadas, entre outros com vista à prossecução do interesse público tendo em consideração o uso racional dos bens públicos, na ótica da compra ao melhor preço.

Dado o relevo e a complexidade desta problemática a contratação pública desempenha um papel fundamental na Estratégia Europa 2020, estabelecida na Comunicação da Comissão, de 3 de março de 2010, intitulada «Europa 2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo»⁵ como um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos.

Para Pedro Marques (2017), ainda na qualidade Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, afirmou que o Governo adotou um conjunto de medidas legislativas que pretendem reforçar a simplificação e a transparência na contratação pública em Portugal e acrescenta ainda que revisão do Código dos Contratos Públicos “são alterações de alcance importante e que reforçam não só a simplificação da contratação pública, mas também a transparência, a boa condução da contratação pública e, obviamente, a eficiência na despesa do Estado”.

A noção de se realizarem reformas no sentido de reforçar a transparência nas compras públicas foram também referidas por Armstrong (2005) e OCDE (2016), como fundamentais para uma eficiente e íntegra gestão do dinheiro dos contribuintes, na salvaguarda do interesse público (Ferreira, 2016).

A contratação pública, regulada pelo CCP, visa ainda salvaguardar a despesa pública, regulação do mercado de bens e serviços adquiridos pelo Estado, numa perspetiva de promoção da concorrência e combate à corrupção. Assim o CCP, através dos seus princípios jurídicos e coadjuvados pelas Diretivas Comunitárias, pretende estabelecer os preceitos finais de forma a cumprir os normativos legais comunitários, assim, como afirma Gonçalves (2013, p. 12), a regulação “corresponde (...) a uma incumbência ou responsabilidade estadual”. Porém, não sendo a contratação pública uma atividade económica, não será rigoroso dizer-se que a regulação que sobre ela incide é uma regulação económica em sentido próprio.

Assim desta forma o Estado, enquanto agente regulador de acordo com Bilhim (2013), assume a função de garantir o respeito das entidades públicas e privadas, através da imposição de regras que visam a salvaguarda da concorrência e a garantia da qualidade dos bens ou

⁵ COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO EUROPA 2020 - Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Bruxelas, 3.3.2010 COM (2010) 2020

serviços prestados, revestindo-se ainda de uma maior importância quando refere que, as atividades sobre as quais incidem possam introduzir riscos para a saúde, segurança e o ambiente, tendo em consideração o supremo interesse dos consumidores.

No seguimento desta linha de pensamento, Gonçalves (2013) refere que a contratação pública não é uma atividade económica, como tal não faz sentido dizer-se que esta atividade está refém da regulação económica no sentido lato, contudo, ao analisarmos profundamente as suas considerações, estes destacam especial foco no papel do Estado enquanto agente regulador, uma vez que no suprimento das suas necessidades, introduz regras na contratação pública, nomeadamente os critérios de acesso das entidades privadas aos contratos, a aplicação de contraordenações e as disposições finais, enunciadas nas Partes IV e V do CCP, por forma a garantir um equilíbrio que, incide na normalização de procedimentos e na atuação das várias entidades envolvidas nos processos, ora, isso implicitamente funciona como um mecanismo de regulação do mercado, concluindo-se conforme refere Guerra & Dente (2008, p. 120) que, “O Código tem assim um duplo objeto de regulação”.

Por fim importa referir o papel importante da contratação pública, pois esta atividade funciona como mecanismo de promoção da economia, inferindo impacto no desenvolvimento dos processos de competitividade entre os agentes privados e nas relações destes com o próprio Estado, gerando contudo, alguma inquietação à sociedade civil, ora pelos valores envolvidos, ora pela relação entre os adjudicantes e adjudicados, conferindo por vezes uma relação promíscua de tal forma que surge a necessidade de introdução de medidas de controlo e regulação da atividade por forma a precaver atos impróprios aos agentes envolvidos.

Tomando em consideração que o cumprimento dos princípios, impostos pelo manual da contratação pública, não é possível somente com a aplicação de modelos e estruturas jurídicas adequadas, mas também é necessário a adoção de comportamentos de natureza ética, para que as organizações atuem com eficiência e com equidade perante os diversos interesses a que estão sujeitas.

2.7 A contratação pública em Portugal em números e o impacto na Economia

Importa agora referir a importância que a contratação pública tem no contexto económico nacional, assim, tendo como base a informação presente no relatório Contratação Pública em Portugal (IMPIC, 2020), o qual faz referência aos procedimentos e valores envolvidos

na contratação pública relativamente ao ano de 2018, pretendo mostrar de que forma é refletido esse impacto.

De acordo com o referido relatório, no ano de 2018, foram celebrados 120.781 contratos, o que corresponde a 7.032 milhões de euros em termos de valores contratuais, contudo neste valor não estão englobados os procedimentos de Ajuste Direto.

Chamo particular atenção para o facto de que, no referido ano o número de procedimentos registados no portal BASE foi de 129.733, os quais o seu preço base corresponde a um montante de 123.941 milhões de euros. Contudo por motivos sobre os quais não foi possível determinar, uma parte dos procedimentos registados, não deram lugar à celebração de contratos durante o ano económico em análise.

De forma mais elucidativa, o gráfico seguinte (Figura 1) mostra-nos a relação do numero de procedimentos / contratos e os valores que a efetivação dos mesmos comporta.

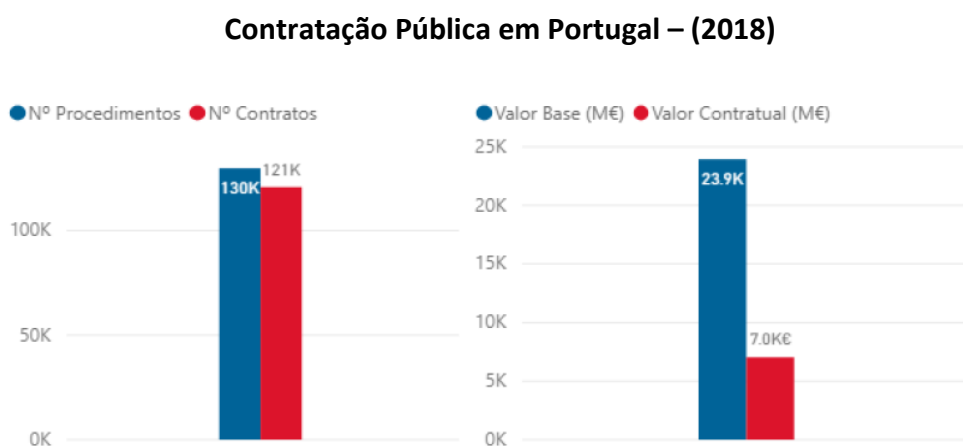


Figura 1 - Contratação Pública em Portugal - (2018)

Fonte: Contratação Pública em Portugal - Relatório Anual - (2018)

Apresentados os dados relativos ao número de contratos celebrados, importa agora analisar de que forma estes distribuem-se pelas várias entidades que constituem o universo público.

De acordo com o relatório de contratação Pública em 2018, as entidades dividem-se por cinco denominações, sendo elas, Autoridade de Âmbito Nacional, Entidade do Setor Especial, Entidade Regional e Local, Outra Entidade Adjudicante e Outro Organismo de Direito Público.

O gráfico seguinte (Figura 2) permite-nos uma visão sobre a distribuição dos contratos pelas diversas entidades, deste modo podemos verificar que as entidades que mais contratos celebraram foram, Outros Organismos de Direito Público e as Entidades Locais e Regionais,

representando cerca de 84% dos contratos, cabendo apenas 3% às entidades do Setor Especial, representando deste modo um montante de 53 milhões de euros, o que, apesar de este setor apresentar um número muito baixo de contratos celebrados, coloca estas entidades no terceiro lugar das entidades com maior impacto na despesa pública.

Contratação pública por tipo de Entidade - (2018)

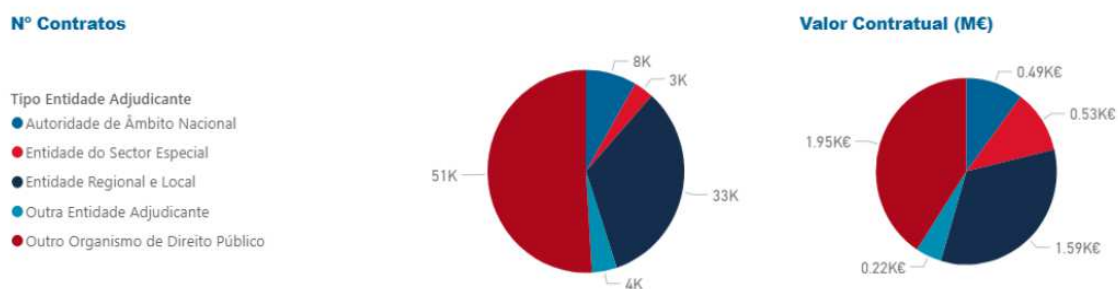


Figura 2 - Contratação pública por tipo de Entidade - (2018)
Fonte: Contratação Pública em Portugal - Relatório Anual - (2018)

De forma a clarificar o efetivo impacto das compras públicas na economia portuguesa, tendo em conta o valor resultante dos contratos celebrados e registados no portal “BASE” (7.032 M€), estas correspondem a 3,45% do PIB.

O quadro seguinte (Quadro 1) dá-nos uma perspetiva da evolução e o impacto da contratação pública na economia ao longo dos últimos 5 anos (2013 – 2018), considerando o ano de referência referido no relatório “Relatório Anual - (2018)”, podendo ainda ser verificado no gráfico (Figura 3), a evolução dos valores contratuais face ao PIB.

A contratação pública comunicada em Portugal (peso no PIB) - (2013 – 2018)

Ano	PIB (M€)	PIB Var. %	Valor Contratual (M€)	Valor Contratual Var. %	Peso Contratação face ao PIB
2013	170,492.30 €		3,154.63 €		1.85%
2014	173,053.70 €	1.50%	4,794.22 €	51.97%	2.77%
2015	179,713.20 €	3.85%	5,086.90 €	6.10%	2.83%
2016	186,489.80 €	3.77%	5,123.66 €	0.72%	2.75%
2017	195,947.20 €	5.07%	6,732.53 €	31.40%	3.44%
2018	203,896.20 €	4.06%	7,031.97 €	4.45%	3.45%
Total	1,109,592.40 €	22.51%	31,923.92 €	28.25%	2.88%

Quadro 1 - A contratação pública comunicada em Portugal (peso no PIB) - (2013 - 2018)
Fonte: Contratação Pública em Portugal - Relatório Anual - (2018)

A evolução da contratação pública em função do PIB (2013 - 2018)

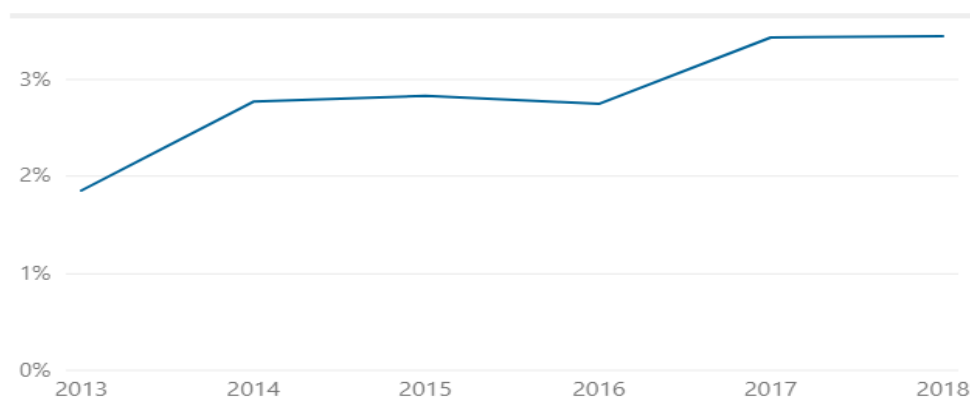


Figura 3 - A evolução da contratação pública em função do PIB (2013 – 2018)

Fonte: Contratação Pública em Portugal - Relatório Anual - (2018)

Na contratação pública, podemos antever a existência de duas tipologias de contratos, a contratação de bens e serviços (BS) e obras públicas (OP).

Face às duas tipologias de contratos, importa tecer algumas comparações, por forma a verificar qual o impacto destas na economia. Assim podemos desde já verificar que o número de contratos de aquisição de bens e serviços é superior aos contratos de obras públicas, conforme podemos ver no gráfico (Figura 4).

Contudo e feita a comparação, apesar do valor global da aquisição de bens e serviços ser superior, podemos ver que, o valor unitário dos contratos de OP, é superior aos valor unitário de BS, o que supõe que o investimento que possa ser feito através de obras públicas, terá um impacto muito maior que a aquisição de bens e serviços.

Contratação Pública por tipo de contratos – (2018)



Figura 4 - Contratação Pública por tipo de contratos - (2018)

Fonte: Contratação Pública em Portugal - Relatório Anual - (2018)

Apresentados os valores globais da contratação pública, passo agora a apresentar um novo capítulo referente à celebração de contratos em função da escolha do procedimento.

Assim, relativamente aos procedimentos adotados no ano de 2018, verifica-se que o Ajuste Direto foi claramente o mais usado, representando um total de 56,84% dos contratos celebrados, correspondendo deste modo a um montante de 26,9%, dos gastos da contratação pública conforme nos mostra o gráfico (Figura 5), no entanto analisando o gráfico (Figura 6), podemos verificar um decréscimo face aos anos anteriores, podendo ser já o reflexo da entrada em vigor da nova versão do CCP e das medidas de controlo e contenção do recurso ao procedimento de Ajuste Direto, fomentando deste modo o recurso a outros procedimentos sujeitos à concorrência e promoção da transparência.

Contratação Pública por tipo de procedimento - (2018)

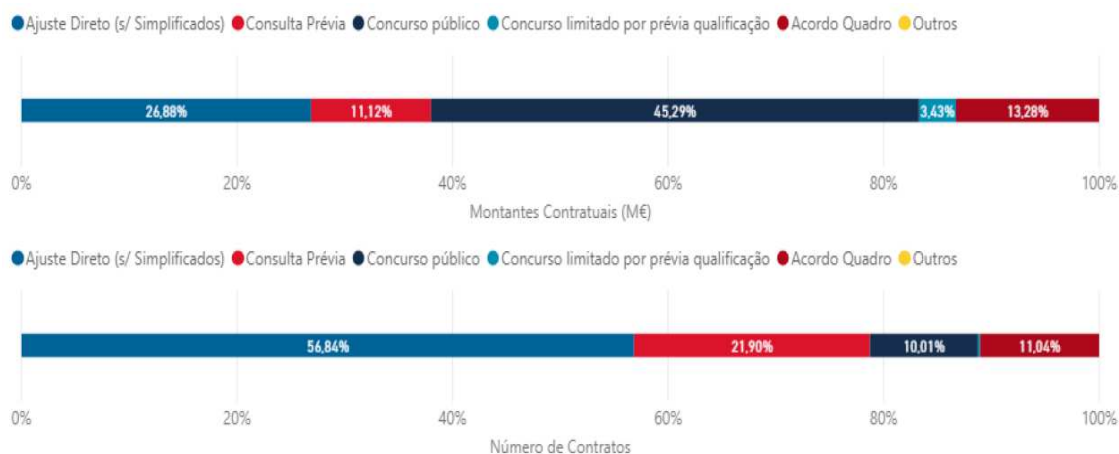


Figura 5 - Contratação Pública por tipo de procedimento - (2018)
Fonte: Contratação Pública em Portugal - Relatório Anual - (2018)

Número de contratos por tipo de procedimento - evolução (2013 a 2018)

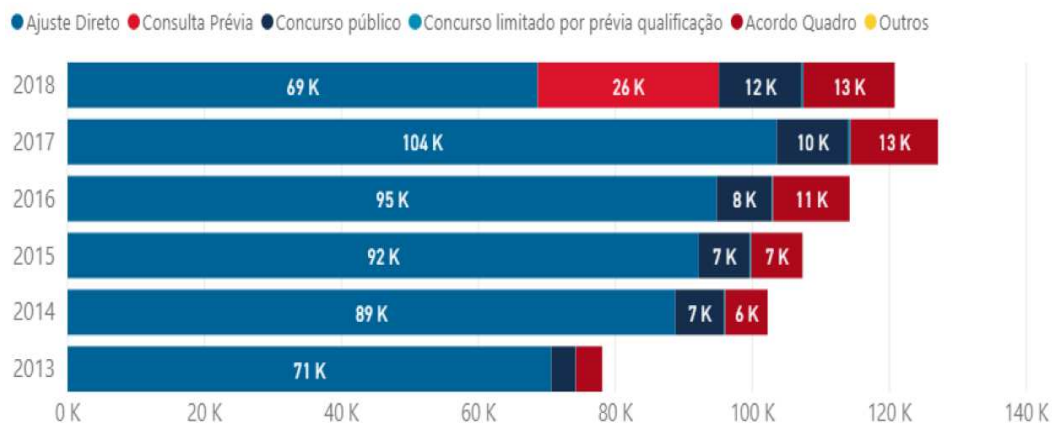


Figura 6 - Número de contratos por tipo de procedimento - evolução (2013 a 2018)

Fonte: Contratação Pública em Portugal - Relatório Anual - (2018)

Por último importa fazer uma referência ao Setor Especial, assim e tendo como base a análise ao Relatório Anual da Contratação Pública em Portugal para o ano de 2018, pode concluir-se desde já que as informações são parcas, contudo, tomando em consideração o tema abordado no paragrafo anterior, é importante salientar a referencia que o relatório faz ao Ajuste Direto, com recurso a “Critérios Materiais”, procedimento esse que é fundamentado tendo como critério características materiais e não em função do valor do contrato, procedimento esse que é uma característica do Setor Especial e diferenciador do Regime Geral, como veremos em pormenor no capítulo 3.1

Relativamente ao Ajuste Direto em função de “Critérios Materiais”, podemos verificar pelo gráfico (Figura 7), que, relativamente a este procedimento foram celebrados 16.217 contratos, os quais representam um montante de 812,10 milhões de euros.

Feita a comparação com os valores obtidos com a adoção do procedimento de Ajuste Direto em função do valor, podemos verificar que unitariamente estes apresentam um custo superior, podendo com isto indiciar que, este procedimento exige um maior esforço financeiro às entidades abrangidas pelo Setor Especial.

Peso relativo dos contratos por Ajuste Direto por “Critérios Materiais” - (2018)



Figura 7 - Peso relativo dos contratos por Ajuste Direto por “Critérios Materiais” - (2018)

Fonte: Contratação Pública em Portugal - Relatório Anual - (2018)

3. Contratação nos Setores Especiais

3.1 Regime Aplicável

A contratação nos Setores Especiais resulta da Diretiva 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014)⁶ e dos artigos 7.º a 15.º do CCP, com a redação conferida pelo (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que aos contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou várias atividades no domínio dos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, não é exigível a aplicação da Parte II do CCP, ou seja, o regime de formação dos contratos previsto no citado diploma legal, como veremos mais à frente.

⁶ Assim, o Setor Especial, o qual é aplicado ao setor das águas em Portugal, é resultado da Diretiva 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e dos artigos 7.º a 15.º do CCP, com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que aos contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou várias atividades no domínio dos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, não é exigível a aplicação da Parte II do CCP, ou seja, o regime de formação dos contratos previsto no citado diploma legal.

Numa breve abordagem relativa aos procedimentos da contratação pública, nos Setores Especiais, posso desde já inferir que, os setores considerados especiais, dada a sua importância e características, de acordo com Medeiros (2004) gozam de um especial tratamento em relação aos princípios subjugados pelo direito da contratação, convém esclarecer que não estão dispensados de cumprir as regras, mas sim que, gozam do direito de se imiscuírem de algumas regras, uma vez que pelos pressupostos que deram origem à criação deste setor e pela necessidade de garantir os recursos essenciais aos cidadãos em termos garantir a satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos, estão dispensados de cumprir com algumas regras que iriam condicionar os processo e eventualmente colocar em causa o serviço.

Assim desde já, podemos verificar que pela própria concessão do Setor Especial, os processos de contratação pública sejam mais flexíveis, de modo a permitir um maior grau de liberdade aos gestores das empresas deste setor, libertando-os de cumprir determinados processos, considerados demasiado burocráticos, assim, conforme Medeiros (2008), importa agora referir quais são as características fazem a distinção em termos de sujeição ao CCP, no regime geral:

- a)** Para começar, nos Setores Especiais existe uma especial liberdade na escolha do procedimento, assim no n.º 1 do artigo 33.º do CCP, permite que as entidades adjudicantes possam optar sua escolha de contratação de forma livre através dos procedimentos considerados procedimento-chave os quais são, Concurso Público, Concurso Limitado por Prévia Qualificação e ainda o Procedimento por Negociação, quando se verifica que este entronca com os pressupostos previstos no artigo 29.º do CCP.
- b)** Admissão da adoção do Ajuste Direto, contudo apenas em casos excecionais e com recurso à função dos “Critérios Materiais”, e não do valor do contrato⁷.
- c)** Proibição do uso do Diálogo Concorrencial, como procedimento de contratação (Mark , 2010).
- d)** Por último a aplicação dos procedimentos considerados especiais, nomeadamente:
 - Concurso de Conceção (artigo 219.º e seguintes);
 - Os Sistemas de Aquisição Dinâmicos (artigo 237.º e seguintes);
 - Sistemas de Qualificação previstos no artigo 245.º e seguintes, considerado um instrumento exclusivamente dos Setores Especiais;

⁷ A primeira parte do n.º 1 do artigo 33.º do CCP salvaguarda o disposto nos artigos 24.º a 27.º e n.º 3 do artigo 31.º do referido diploma.

- Instrumentos Enquadradores, Acordos-Quadro (artigo 251.º e seguintes);
- Centrais de Compras (artigo 260.º e seguintes).

Relativamente à alínea b), os artigos 24.º a 30.º-A, possibilitam a escolha do procedimento em função de “Critérios Materiais” independentemente do valor do contrato, desde que sejam verificados determinados pressupostos. Assim o quadro seguinte (Quadro 2) clarifica de acordo com os artigos explanados no CCP, quais os pressupostos necessários para justificar a adoção de um determinado procedimento em função de “Critérios Materiais”.

Tipos de procedimentos em função de “Critérios Materiais”.

PROCEDIMENTOS	CRITÉRIOS MATERIAIS
AJUSTE DIRETO	Artigos 24.º, 26.º e 27.º
CONSULTA PRÉVIA	Artigos 24.º, 25.º, 26.º e 27.º (por força do artigo 27.º-A)
CONCURSO PÚBLICO E CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO SEM PUBLICAÇÃO NO JOUE	Artigos 24.º, 25.º, 26.º e 27.º (por via do artigo 28.º), exceção feita nos casos que somente é possível convidar uma entidade e do caso previsto no artigo 27.º, n.º 1, alínea b)
PROCEDIMENTO DE NEGOCIAÇÃO E DIÁLOGO CONCORRENCIAL	Artigo 29.º
PARCERIA PARA A INOVAÇÃO	Artigo 30.º-A

Quadro 2 - Tipos de procedimentos em função de “Critérios Materiais”.

Fonte: Elaboração própria

Importa referir que o procedimento de contratação *in-house* é considerado um dos procedimentos mais favorável às entidades adjudicante no Setor Especial do que no regime geral. Em face das alterações introduzidas no CCP, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018, foram alterados os pressupostos da contratação *in-house*, conforme o n.º 2 do artigo 5.º-A, confirmando-se assim que a exceção *in-house* abrange igualmente as relações de *in-house* invertido e de *in-house* horizontal, admitindo assim a não aplicação da Parte II do CCP aos contratos a celebrar entre entidades em relação de *in-house* vertical⁸.

Convém então referir que nos Setores Especiais o regime *in-house*, vulgarmente denominado por “*in-house* nos Setores Especiais”, conforme referido no n.º 1, alíneas c) a f) do artigo 13.º, do CCP, apenas poderá ser aplicado a entidades sobre as quais o volume de negócios

⁸ Relação de “mãe para filha”, verificando-se assim uma situação de dependência jurídica e de dependência económica do cocontratante relativamente à entidade adjudicante.

da empresa associada seja de pelo menos 80% do volume de negócio nos últimos 3 anos, em matéria de obras, bens móveis ou serviços, consoante o caso, seja proveniente da realização dessas obras, do fornecimento desses bens ou da prestação desses serviços à entidade adjudicante ou a outras entidades com quem se encontre associada conforme referido no n.º 3 do artigo 13.º.

Com as últimas alterações ao CCP, as entidades adjudicantes abrangidas pelo Setor Especial, gozam do direito de poderem escolher de forma livre, dentro dos limites possíveis os procedimentos a adotar, ou seja o Concurso Público, o Concurso Limitado por Prévia Qualificação, o Procedimento de Negociação, contudo com estas últimas alterações, ocorreu uma grande alteração relativamente ao regime de contratação nos Setores Especiais, a qual, consiste na possibilidade das entidades poderem agora também adotar o Diálogo Concorrencial, independentemente da verificação dos pressupostos materiais de que depende, nomeadamente o recurso ao Procedimento de Negociação e ao Diálogo Concorrencial definidos no artigo 29.º conforme o artigo 33.º, n.º 1, o que não era possível.

Outro pressuposto, possível de realizar nos Setores Especiais, e que advém das novas alterações ao CCP, consiste em que, estando verificadas as condições previstas nos artigos 24.º a 28.º, as entidades adjudicantes, passam agora e de forma excecional adotar procedimentos de Ajuste Direto, Consulta Prévia e Concurso Público ou limitado sem publicação de anúncio no JOUE para a celebração dos seus contratos em função de “Critérios Materiais”, podem ainda as entidades adjudicantes de acordo com artigo 30.º-A, lançar uma Parceria para a Inovação.

Convém fazer a ressalva que, os contratos celebrados em regime de Ajuste Direto no Setor Especial somente podem ser celebrados de acordo com “Critérios Materiais”, conforme artigos 24.º e seguintes do CCP e nunca em função do valor do contrato.

3.2. Sujeição das empresas do Setor das águas em Portugal ao código dos contratos públicos em matéria de contratação pública

As entidades que desenvolvem as suas atividades no setor da água, as regras definidas pela contratação no setor público, inferem de imediato a sujeição e a aplicação do regime dos designados “Setores Especiais”. Trata-se de um regime de contratação pública, que resulta da transposição das Diretivas Europeias e está espelhado no CCP, no artigo 7º, o qual por ser aplicado a entidades e a contratos que são executados nos setores de atividade económica específica é atualmente denominado por regime dos “Setores Especiais” (Mark, 2010, p. 41).

A este setor fazem parte os setores da água, energia, transportes e serviços postais.

De acordo com a legislação em vigor, Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto e dos sistemas multimunicipais Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro, e Decreto-Lei n.º 319/94, de 24 de Dezembro, estão definidas três categorias de entidades adjudicantes que estão abrangidas pelo regime dos Setores Especiais, assumindo a luz do CCP a definição de entidade adjudicante são elas:

- a) Municípios – quando estes assumem diretamente o serviço público de abastecimento de água;
- b) Empresas municipais ou intermunicipais responsáveis pela gestão dos sistemas municipais⁹;
Empresas públicas resultantes de parceria entre municípios e o Estado para a gestão de sistemas municipais¹⁰;
Empresas concessionárias multimunicipais¹¹ ou no sector empresarial do Estado (concessionárias multimunicipais¹² ou empresas públicas resultantes de parceria entre municípios e o Estado para a gestão de sistemas municipais¹³), desde que os pressupostos da sua atividade sejam o de prestar os serviços nessa área;
- c) Entidades concessionárias municipais, no âmbito do modelo de gestão concessionada dos sistemas municipais¹⁴.

Com significativa importância para o estudo, no setor da água, é a alínea a) do n.º 1 do artigo 9.º do Código dos Contratos Públicos que define quais as atividades abrangidas pelo referido setor. Nos pressupostos da alínea do artigo acima mencionado, estão definidas as condições que relevam as características que definem as entidades abrangidas pelo referido setor, «a colocação à disposição, a exploração e a alimentação de redes fixas de prestação de serviços ao público no domínio da produção, do transporte ou da distribuição de água potável, eletricidade, gás ou combustível para aquecimento».

Assim e pelas características que definem em concreto quais as atividades englobadas pelo referido setor, podemos concluir claramente que as entidades que desenvolvem as suas

⁹ Cf. Artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

¹⁰ Cf. Alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, e artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

¹¹ Cf. Artigo 3.º-A do Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro. Muito embora a lei atual o permita, as concessionárias multimunicipais atualmente existentes integram-se no setor empresarial do Estado.

¹² Cf. Decreto-Lei n.º 379/93, de 5 de novembro.

¹³ Cf. Alíneas a) e c) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 90/2009, de 9 de abril, e artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

¹⁴ Cf. Artigo 31.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 194/2009, de 20 de agosto.

atividades nos domínios do abastecimento e distribuição de água potável estão inequivocamente sujeitas ao regime dos Setores Especiais, sendo essa uma das condições elementar para poderem usufruir de uma maior liberdade de atuação, a qual somente pode ser aplicada ao Setor Especial.

Contudo, ao aprofundarmos o estudo ao atual do regime jurídico de contratação pública aplicável às entidades que exercem as suas atividades no setor da água, verifica-se que ocorre uma adaptação do CCP, as recomendações normativas europeias¹⁵, uma vez que são consideradas como norteadoras da garantia dos princípios referidos no nº1 do Artigo 1.º-A do CCP, reforçando a necessidade destas serem ainda mais rigorosas, indo inclusivamente mais além dos pressupostos legais estabelecidos. Para o efeito o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), prevê um conjunto de princípios gerais de direito europeus, que tem por missão a construção de bases sólidas, pressupostos de atuação para o controlo das entidades adjudicantes, do Setor Especial, denominado por “regime jurisprudencial”, conforme refere Guimarães (2012), por forma a fazer a distinção do regime decorre da aplicação da Parte II do CCP.

O setor das águas em Portugal é composto por serviços distintos, o abastecimento de água para consumo humano, que compreende a captação, o tratamento, a elevação, o transporte, o armazenamento, a distribuição e a utilização da água e o de saneamento de águas residuais, no qual estão envolvidos os processos descarga, a drenagem, a elevação, o transporte e o tratamento das águas residuais e ainda a sua rejeição no meio hídrico. O exercício destes serviços pelo Estado, do ponto de vista do mercado constitui uma falha de mercado, denominada de monopólio natural, uma vez que é o próprio Estado a gerir os seus recursos naturais, não havendo por isso concorrência, sendo por isso importante garantir a regulação desta atividade.

O Setor das águas em Portugal é controlado pelo Grupo águas de Portugal ADP¹⁶, neste grupo estão abrangidas um conjunto de empresas, que desenvolvem as suas atividades no abastecimento de água, no saneamento de águas residuais ou em ambos em simultâneo, estando sujeitas aos regimes jurídicos aplicáveis em função da sua atividade no que concerne à formação dos contratos que celebram. Assim de modo resumido, apresento a tabela 3, a qual

¹⁵ Cf. Diretiva n.º 2004/17/CE, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, e Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

¹⁶ A ADP - Águas de Portugal é uma sociedade gestora de participações sociais que, através das suas participadas, tem por missão conceber, construir, explorar e gerir Sistemas de Abastecimento de Água e de Saneamento de Águas Residuais

foi retirada do sítio ADP, (2020) e apresenta o regime jurídico ao qual estão sujeitas as entidades que dele fazem parte em função da sua atividade, tipologia e valor do contrato a celebrar:

**Empresas do Grupo ADP que desenvolvem a sua atividade nos setores do
abastecimento de água e do saneamento de águas residuais.**

Setor da atividade	Âmbito	Regime aplicável
Abastecimento de água.	Contratos de empreitada de obras públicas de	Parte II do CCP, com
Abastecimento de água e	valor igual ou superior a € 5.548.000,00	as especificidades
saneamento em simultâneo.	Contratos de locação ou aquisição de bens e	resultantes das
	aquisição de serviços de valor igual ou	regras aplicáveis aos
	superior a € 443.000,	Setores Especiais
	Contratos de aquisição de serviços sociais ou	
	outros específicos enumerados no Anexo IX	
	ao CCP de valor igual ou superior a	
	€ 1.000.000,00	
	(“contratos abrangidos”)	
Exclusivamente no saneamento de águas residuais	Todos os contratos	Regras gerais da Parte II do CCP aplicáveis à generalidade das entidades adjudicantes fora dos Setores Especiais ¹⁷

Tabela 3 - Empresas do Grupo ADP que apenas desenvolvem a sua atividade no setor do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais

Fonte: Manual de procedimentos de contratação pública do Grupo águas de Portugal

¹⁷ Não sendo aplicada a parte final do artigo 9.º, n.º 2, do CCP, no segmento que qualifica a “eliminação ou tratamento de águas residuais” como atividade do setor da água, uma vez que tal qualificação contraria o disposto no artigo 10.º, n.º 1, da Diretiva 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

3.3 Sujeição das empresas do Setor das águas em Portugal ao código dos contratos públicos em matéria de contratação pública – Setor Especial - Caso particular Águas do Centro Litoral S.A.

A empresa, Águas do Centro Litoral ADCL S.A., está inequivocamente abrangida pelo regime do Setor Especial, em matéria de contratação pública, uma vez que exerce a sua atividade no abastecimento de água e drenagem de águas residuais simultaneamente, estando assim obrigada a cumprir o CCP, nesta matéria. No seguimento do cumprimento das regras dos Setores Especiais, deve ainda respeitar as recomendações da *Holding*¹⁸, no que concerne aos procedimentos de contratação pública não abrangidos Parte II do CCP, em face das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto¹⁹, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2018, estas recomendações foram definidas e constam no “Manual de Procedimentos de contratação Pública do Grupo Águas de Portugal”

Por forma a poder cumprir os pressupostos legais e as recomendações da Holding, a ADCL redefiniu as recomendações apresentadas no manual, à dimensão e natureza da empresa, construído desta forma um guião das boas práticas, no qual foi definido um conjunto de regras para a realização dos procedimentos de formação de contratos públicos no âmbito do regime dos Setores Especiais não abrangidos pela Parte II do CCP, os quais são definidos em função da natureza e do valor do preço contratual.

Os procedimentos estabelecidos têm como princípio, segmentar os limites apresentados pelo CCP, para os procedimentos realizados nos Setores Especiais, conferindo assim um maior controlo do gasto da despesa, deste modo foram definidos 4 procedimentos, os quais passo a apresentar:

- a) Contratação direta;
- b) Consulta restrita;
- c) Consulta ampliada;
- d) Consulta aberta.

O quadro abaixo apresentado (Quadro 3), resume de modo geral as características diferenciadoras dos possíveis procedimentos a adotar, tendo em consideração a natureza do procedimento, os limites máximos dos procedimentos.

¹⁸ O Grupo ADP - Águas de Portugal integra um conjunto de empresas que presta serviços a mais de sete milhões de portugueses nos domínios do abastecimento de água e do tratamento de águas residuais

¹⁹ Objeto da Declaração de Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro, por sua vez objeto da Declaração de Retificação n.º 42/2017, de 30 de novembro, que republicou a anterior.

Tipologia de procedimentos adotados pela ADCL – Setor Especial

Procedimentos	Natureza do procedimento	Preço contratual
CONTRATAÇÃO DIRETA	BENS/SERVIÇOS/EMPREITADAS	<20.000 €
CONSULTA RESTRITA	BENS/SERVIÇOS	20.000 € A 74.999,99 €
	EMPREITADAS	20.000 € A 149.999,99 €
CONSULTA AMPLIADA	BENS/SERVIÇOS	75.000 € A 220.999,99 €
	EMPREITADAS	150.000 € A 999.999,99 €
CONSULTA ABERTA	BENS/SERVIÇOS	221.000 € A 442.999,99 €
	EMPREITADAS	1.000.000 € A 5.547.999,99 €

Quadro 3 - Tipologia de procedimentos adotados pela ADCL – Setor Especial
Fonte: Elaboração própria

Obviamente, estão definidos um conjunto de pressupostos que visam salvaguardar os princípios basilares do CCP, sendo por isso, necessário fundamentar adequadamente as necessidades de aquisição de bens, serviços e ou empreitadas, o valor máximo do contrato por forma a poder ser definido o procedimento, de acordo com alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º do CCP.

Como elementos estruturantes que ladeiam e consubstanciam a escolha dos procedimentos a adotar, refira-se que os procedimentos denominados por consulta restrita, consulta ampliada e consulta aberta, têm início com a aprovação, da decisão de contratar pelo órgão competente, da minuta de informação que constitui o **ANEXO I**.

Relativamente aos procedimentos de contratação direta, estes estão dispensados da prática de atos e formalidades relativas à tramitação procedimental, no qual se inclui a celebração de contrato entre as partes, sendo a adjudicação feita diretamente sobre a fatura ou documento equivalente apresentada pela entidade convidada, pelo órgão competente para a decisão de contratar, dispensando-se desta forma a tramitação eletrónica.

Importa referir que a aplicação da subdivisão dos procedimentos em função dos limiares apresentados no Quadro 3, é apenas aplicável às atividades da empresa, diretamente relacionadas com os serviços de captação e abastecimento de água, no entanto como a empresa exerce cumulativamente o abastecimento de água e saneamento de águas residuais, estas atividades ficam abrangidas pelas regras dos Setores Especiais. Todavia todas as demais atividades e ou procedimentos de contratação que não estejam relacionadas diretamente com os pressupostos que fundamentam a abrangência dos Setores Especiais, como são exemplo,

serviços de construção e beneficiação de infraestruturas destinadas aos serviços sociais, escritórios, balneários, serviços de consultadoria, auditoria, serviços de limpeza, entre outros, assim como aquisição de consumíveis destinados às atividades de apoio da empresa, regem-se pela regime de contratação no regime geral.

4. O regime de Contratação nos Setores Especiais e o Impacto gerado no CCP

Desde já podemos inferir da existência de diferenças entre os dois regimes, uma vez que o regime dos Setores Especiais apresenta algumas exceções de aplicação das regras emanadas no CCP face ao regime geral. Nomeadamente o CCP no artigo 12º, procedeu à extensão do âmbito de aplicação objetivo nos sectores especiais, através do qual estabelece que “à formação dos contratos a celebrar pelas entidades adjudicantes referidas no nº 2 do artigo 2º que exerçam uma ou várias atividades nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais são aplicáveis as regras especiais previstas no presente Código relativas à formação dos contratos a celebrar pelas entidades adjudicantes referidas no nº 1 do artigo 7º, desde que esses contratos digam direta e principalmente respeito a uma ou várias dessas atividades”, verificando-se assim que as referidas entidades, beneficiam de um regime de contratação menos restritivo, apresentando um escopo mais flexível, enquadrando-se nesse sentido nos regimes de contratação excluída.

Assim, importa referir que os contratos realizados nos Setores Especiais gozam do direito de não verem aplicadas a Parte II do CCP, como referido no n.º 1 do artigo 5.º, contratos cujo objeto abranja prestações que não estejam ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência, ou seja são procedimentos não sujeitos à concorrência conforme nº 4 do artigo 5º, colidindo assim com os princípios emanados, no artigo 1º, nº 4, em que este nos diz que “À contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência”, uma vez que estes configuram-se nos pilares do processo da contratação pública.

Esta exceção ao cumprimento da Parte II do CCP, advém da imposição da aplicação dos limites estabelecidos, nos sectores especiais, pelas Diretivas Comunitárias, as quais referem que, não é aplicável à formação dos contratos a celebrar pelas entidades adjudicantes conforme o no nº 1 do artigo 7º a Parte II do CCP, permitindo uma maior liberdade na adoção do procedimento, uma vez que, as regras da contratação pública relativas à escolha dos procedimentos em função do valor, onde os limiares são mais elevados, apresentando-se ainda com menos restrições face ao regime Geral, tomemos ainda em consideração que somente é

obrigatório a aplicação da Parte II do CCP, conforme explanado nos n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º, do CCP.

Importa ressaltar a limitação presente na aplicação das regras de contratação pública definidas para o Setor Especial, comparado com as regras do regime geral previstas no CCP. Assim contrariamente ao regime geral, nos Setores Especiais o conceito, abrangente de “Contrato Público”, está limitado, prevendo-se que somente seja aplicada a Parte II do CCP aos contratos, cujo objeto abranja prestações típicas de contratos de, empreitadas de obras públicas, concessão de obras públicas ou de serviços públicos, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços conforme o n.º 1 do artigo 11.º do CCP, uma vez que o legislador considera que apenas estes procedimentos são relevantes para promoção da competitividade e concorrência do mercado.

Assinala-se que a apreciação a realizar não versa sobre a entidade adjudicante, nomeadamente quanto à atividade que desenvolve, mas sim quanto ao contrato a celebrar, pois, é quanto a este que o juízo de integração nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais tem que ser realizado, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º do CCP.

Conforme, já foi possível descrever os Setores Especiais, gozam de um regime jurídico que permite uma maior liberdade e flexibilidade de atuação, face ao setor considerado clássico, assim deste modo podemos antever uma preocupação do legislador em tornar mais céleres os procedimentos no referido setor considerando a sua extrema importância para a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos.

No Setor Especial, as entidades adjudicantes podem escolher de forma livre os procedimentos a adotar, Concurso Público, o Concurso Limitado por Prévia Qualificação, o procedimento de negociação, ao qual faço, uma especial atenção ao facto, de, que neste setor passa a poder ser adotado de uma forma mais célere face ao regime geral, tendo em conta os pressupostos explanados no artigo 29.º do CCP, com a exceção nos caso onde se pretende estabelecer uma negociação num Concurso Público, conforme o n.º 1 do artigo 149.º do CCP, apenas o possa ser feito quando se trate de Contratos de Concessão, acrescento também que, com as últimas alterações no CCP que entraram em vigor em janeiro de 2018 o Diálogo Concorrencial, podendo ainda adotar este procedimento sem a necessidade da verificação dos pressupostos materiais de que depende, nomeadamente a adoção do Procedimento de Negociação e ao Diálogo Concorrencial definidos no artigo 29.º (cf. artigo 33.º, n.º 1).

Verificadas também as condicionantes previstas nos artigos 24.º a 28.º, as entidades adjudicantes poderão, excecionalmente, recorrer aos procedimentos de Ajuste Direto, Consulta

Prévia e Concurso Público ou limitado sem publicação de anúncio no JOUE para a celebração dos seus contratos desde que o critério seja em função de “Critérios Materiais”, por fim, podem ainda ser lançadas pelas entidades adjudicantes as Parcerias para a Inovação, caso estejam reunidos os pressupostos pré-contratuais necessários à realização deste procedimento conforme o artigo 30.º-A.

Assim, numa primeira abordagem, verifica-se que os limiares dos procedimentos são um dos fatores diferenciadores dos regimes geral e especial, de tal modo que a escolha do procedimento em função dos valores máximos admissíveis para cada procedimento, condicionam a aplicação da Parte II do CCP.

Os procedimentos podem ser adotados de acordo com os artigos 17.º a 22.º em função do valor, ou conforme os artigos 23.º a 30.º-A, em função de “Critérios Materiais”, existindo ainda conforme explicitado nos artigos 32.º e 33.º, regras para a formação de contratos mistos e contratos nos Setores Especiais, respetivamente.

Tendo em consideração os limites apresentados na tabela 3, podemos antever desde já contrapondo com os limites dos procedimentos expostos no regime geral e apresentados na tabela 4, verificamos desde já que o valor do contrato a celebrar condiciona a escolha do procedimento artigo 18.º.

Escolha do procedimento em função do valor do contrato

Regime Geral		Setor Especial		
Tipos de procedimentos		Bens e serviços	Empreitadas	Âmbito
Ajuste Direto	Normal	< € 20.000,00	< € 30.000,00	Contratos de empreitada de obras públicas de valor igual ou superior a € 5.548.000,00
		[art.º 20.º, n.º 1, alínea d)]	[art.º 19.º, alínea d)]	
	Simplificado	≤ € 5.000,00	≤ € 10.000,00	
		[art.º 128.º, n.º 1]	[art.º 128.º, n.º 1]	
Consulta prévia		< € 75.000,00	< € 150.000,00	Contratos de locação ou aquisição de bens e aquisição de serviços de valor igual ou superior a € 443.000,00
		[art.º 20.º, n.º 1, alínea c)]	[art.º 19.º, alínea c)]	
Concurso Público ou Concurso Limitado por Prévia Qualificação	Sem publicação de anúncio no JOUE	< € 221.000,00	< € 5.548.000,00	Contratos de aquisição de serviços sociais ou outros específicos enumerados no Anexo IX ao CCP de valor igual ou superior a € 1.000.000,00 “contratos abrangidos”
		[art.º 20.º, n.º 1, alínea b)]	[art.º 19.º, alínea b)]	
	Com publicação de anúncio no JOUE	Sem limite de valor	Sem limite de valor	
		[art.º 20.º, n.º 1, alínea a)]	[art.º 19.º, alínea a)]	
Concurso Público urgente		≤ € 221.000,00	≤ € 300.000,00	
		[art.º 155.º]	[art.º 155.º]	

Parte II do CCP, com as especificada des resultantes das regras aplicáveis aos Setores Especiais

Tabela 4 - Escolha do procedimento em função do valor do contrato

Fonte: Manual de procedimentos de contratação pública do Grupo águas de Portugal

Considero ainda como fatores de destriça entre os dois setores o facto de ser proibido nos Setores Especiais o Recurso ao Diálogo Concorrencial, sendo ainda importante referir a aplicação nos Setores Especiais dos instrumentos procedimentais, nomeadamente, o Concurso de Conceção, artigo 219.º e seguintes, Sistemas de Aquisição Dinâmicos artigo 237.º e seguintes e, por fim os sistemas, considerados exclusivos do Setor Especial, como a utilização de Sistemas de Qualificação previsto no artigo 245.º e seguintes, Acordos-Quadro artigo 251.º e seguintes e por último as centrais de compras artigo 260.º e seguintes.

Refira-se ainda que, outro fator que demonstra a flexibilidade deste setor é o facto de, nos casos da celebração de Contratos de Concessão em que o valor desses mesmos contratos

seja inferior aos limiares aplicáveis aos Sectores Especiais previstos na Diretiva n.º 2004/17/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, doravante apenas Diretiva n.º 2004/17/CE, ou seja contratos de empreitada de obras públicas de valor inferior a € 5.548.000,00, contratos de locação ou aquisição de bens móveis cujo valor seja inferior a € 443.000,00 e os contratos de aquisição de serviços cujo valor seja inferior a € 443.000,00, considerar-se contratação excluída.

Por fim, importa salientar que a adoção do procedimento de contratação *in-house*, ganha uma maior expressão no Setor Especial em contraposição com o regime geral, desde que observadas as condições referidas n.º 3 do artigo 13.º.

4.1 Contratos abrangidos pelo regime especial da Parte II do CCP

Embora a contratação no Setor Especial, nomeadamente as entidades que exercem as suas atividades nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais gozem de uma maior liberdade, referindo-me à possibilidade da exclusão da aplicação da Parte II do CCP, contudo existem situações em que as mesmas estão obrigadas ao cumprimento da Parte II do CCP, nomeadamente nos casos de contratos de empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas ou de serviço público, aquisição de serviços e locação ou aquisição de bens móveis, os quais o seu preço seja igual ou superior aos limiares europeus definidos no Regulamento Delegado UE 2017/2364, da Comissão de 18 de dezembro, devendo ser tida em consideração que a formação dos contratos deve ter em consideração as regras aplicáveis ao Setor Especial.²⁰

4.2. Contratos não abrangidos pelo regime especial da Parte II do CCP

Contrariamente ao observado na paragrafo anterior, os contratos cujo preço seja inferior aos limites europeus definidos pelo Regulamento Delegado UE 2017/2364, da Comissão de 18 de dezembro, que altera a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, ou seja os contratos que não abrangem prestações típicas de contratos de empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas ou de serviço público, aquisição de serviços e locação ou aquisição de bens móveis, no entanto é exigível o cumprimento dos princípios explanados no artigo 1.º-A do CCP, com especial enfoque nos princípios da concorrência, da publicidade, da transparência e da igualdade de oportunidades.

²⁰ Cf. Artigo 25.º, n.º 2, do artigo 26.º, n.º 2, do artigo 33.º, do artigo 35.º, do artigo 46.º-A, n.º 3, do artigo 78.º, n.º 3, do artigo 131.º, n.º 3, do artigo 132.º, n.º 5, do artigo 174.º, n.º 3, do artigo 189.º, n.º 5, do artigo 191.º, n.º 3, do artigo 192.º, n.º 1, e do artigo 245.º, n.º 1, do CCP.

5. Recolha e análise de dados

5.1 Introdução

Neste trabalho de investigação e dado o contexto no qual se insere o tema considero que a investigação desenvolvida revestiu-se de uma enorme importância pois permitiu a recolha de informações, baseada em dados concretos os quais contribuíram fortemente para a obtenção dos resultados finais.

Como princípio norteador desta investigação foram aplicados instrumentos análise de conteúdos qualitativos e quantitativos, nomeadamente no apuramento de informações recolhidas das entrevistas exploratórias e análise dos conteúdos dos inquéritos por questionário, segundo Ferreira & Campos (2009), considerados como sendo os instrumentos mais usados na investigação em ciências sociais e humanas.

5.2 Amostra

A constituição da amostra configurou-se numa operação extremamente importante nesta investigação, este processo, de acordo com Magalhães & Moreira (2007) tem como princípio basilar, elencar um conjunto restrito da população que, pela sua natureza constituem uma forma de representatividade da população geral, é uma forma de racionalizar os meios, redução do tempo de recolha e tratamento de dados, permitindo controlar e garantir a qualidade do estudo, uma vez que ao concentrar a informação num número restrito de indivíduos, pode ser dado um tratamento mais aprofundado aos dados recolhidos.

Tendo em consideração o Universo e a Amostra desta investigação, foi importante definir uma amostra que fosse abrangente e representativa de modo a obter dados consistentes e representativos da realidade, o que me permitiu a obtenção de informações concretas

O público-alvo deste trabalho foram colaboradores das empresas do Grupo ADP, do setor das águas, abrangidas pelo regime de contratação no Setor Especial os quais tem implicações nos procedimentos de contratação pública. As entrevistas foram direcionadas para os órgãos de direção e jurídicos, uma vez que tem uma visão mais abrangente do tema, enquanto os questionários foram destinados aos técnicos superiores, uma vez que são os indivíduos que estabelecem o elo de ligação entre o adjudicatário e o adjudicado, podendo ser mais permeáveis a perturbações pelas suas relações, daí a necessidade de ter realizado um questionário contendo questões fechadas sem possibilidade de divergir à questão propriamente dita.

Na construção da amostra, e uma vez que não foi possível obter uma listagem exaustiva dos elementos que compõem a população alvo, foi usada uma amostragem do tipo “não probabilística”, amostra esta que teve como pressupostos selecionar um conjunto de indivíduos, os quais sabia antecipadamente que possuíam informações relevante para este estudo, para a quantificação desta amostra foi utilizado o procedimento de “Amostra por conveniência” tendo em conta o número de empresas do referido setor e o extenso número de colaboradores.

5.3 Análise dos dados recolhidos

5.3.1 Entrevistas

Considerando os recursos e o tempo necessário à realização de entrevistas, sobre esta matéria, foram solicitadas entrevistas a 5 colaboradores de entidades gestoras de águas, abrangidas pelo regime dos Setores Especiais, com especial enfoque a colaboradores que exercessem as suas atividades diretamente relacionados com a aplicação do CCP.

Foram apenas realizadas com sucesso, 3 entrevistas:

- 2 Entrevistas a 2 colaboradoras da direção de apoio jurídico;
- 1 Entrevista a uma diretora da direção de compras.

Para a elaboração das entrevistas, foi elaborado um guião (**ANEXO 2**) que, pretende dar o enquadramento do tema desta dissertação e obter informações sobre a aplicação do CCP, nomeadamente os impactos gerados pela aplicação do regime dos Setores Especiais no CCP vantagens e desvantagens. As entrevistas foram divididas em dois grupos, um primeiro grupo no qual se pretende analisar a aplicação e as alterações introduzidas no CCP e na segunda parte qual o impacto gerado no CCP, pela aplicação do regime dos Setores Especiais no setor da água em Portugal.

Pela análise das entrevistas verifica-se que a nova versão do CCP, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018, introduziu alterações significativas nos procedimentos de contratação, sendo unanime por todos os entrevistados que esta versão desempenha uma função clara no processo de desmaterialização e desburocratização dos procedimentos, conferindo também a sua aplicação como uma ferramenta de regulação do mercado.

A introdução da Consulta Preliminar ao mercado, artigo 35.º-A, constituiu um importante ferramenta para a auscultação do mercado, nomeadamente em procedimentos mais complexos, conferindo deste modo um garante de que os valores de referencia, são coerentes com os valores reais do mercados, contudo e por forma a serem garantidos os princípios do CCP, é necessário que o procedimento pré contratual disponibilize a todos os

concorrentes os elementos facultados aquando da Consulta Preliminar e o prazo de apresentação de propostas seja fixado atendendo à complexidade do processo.

Não obstante do pressuposto de se verificar que a Consulta Preliminar ao Mercado garante os cumprimentos dos princípios os CCP, esta pode, contudo, caso haja interferências no processo de obtenção do preço de referência, influenciar a determinação de um preço base que não corresponde ao preço de mercado. Na maioria das situações e desde que tal seja possível, deveria ser acautelada a existência de três “propostas” em sede de Consulta Preliminar.

Por fim, importa referir que Limites do Ajuste Direto mais baixos do que na versão anterior, e a Introdução do procedimento Consulta Prévia, nesta nova versão, apesar de terem um propósito de combater a falta de transparência e concorrência, considerados os maiores problemas do regime de contratação pública em Portugal, não constituem por si só como elementos únicos para mitigar estas situações. Verifica-se a necessidade de adotar uma cultura cívica nos gestores e agentes públicos, para promover a rutura com a promiscuidade que se verifica neste setor.

A segunda parte incide então sobre o impacto no CCP, da aplicação do regime dos Setores Especiais.

Assim, de um modo geral e considerado que era previsível que este setor, apresentasse alterações significativas, até porque é denominado Setor Especial. Segundo os entrevistados, apesar de ser considerado um regime que goza de uma maior liberdade, consideram que as diferenças são muito reduzidas, ou mesmo nenhuma, uma vez que aplicação do CCP tem sempre de atender às Diretivas sobre contratação pública e a interpretação e aplicação do CCP não as pode contrariar, assim, analisadas e aplicadas as normas europeias sobre a matéria não são perceptíveis grandes alterações, contudo uma das entrevistadas apenas referiu como ténues diferenças o facto da publicidade da abertura de procedimento e publicidade dos contratos.

Na questão 12 e seguintes, é feita referência ao gozo de uma maior liberdade de escolha dos procedimentos por parte das entidades adjudicantes e se este fator pode induzir à prática do favorecimento às empresas convidadas.

De acordo com as respostas obtidas, posso considerar que a utilização das regras do Setor Especial podem conduzir à violação do princípio da concorrência e ao favorecimento das empresas convidadas, tudo depende da maturidade da organização e dos mecanismos de auditoria interna e externa. A legislação que rege esta matéria não é suficiente para garantir a imparcialidade e a legalidade dos atos, deste modo pode-se inferir que o regime acautela os princípios, a utilização deste regime é que pode não cumprir os princípios.

Relativamente às questões relativas à não aplicabilidade da Parte II do CCP e à necessidade de se criar mecanismos de controlo de salvaguarda dos princípios da transparência e concorrência, nomeadamente, a criação de subdivisões de valores gerando deste modo vários procedimentos distintos, os quais devem ser acompanhados pela aprovação em cascata hierárquica, mediante os limites definidos, as respostas recolhidas são distintas.

Temos por um lado, a visão por parte das juristas, ou seja, uma visão mais acentuada na questão legal e na aplicação dos pressupostos legais do código de contratação, uma vez que, referem que não há qualquer necessidade de serem criados novos procedimentos, a legislação que está no CCP para o Setor Especial é suficiente, desde que os procedimentos sejam, em primeiro lugar, concebidos de acordo com a legislação, eventualmente com as devidas adaptações à natureza do procedimento, mas sempre com o seu aval e devidas correções e por outro lado esses mesmos procedimentos devem ser fiscalizados e auditados por entidades externas, considerando ainda que o regime dos Setores Especiais previsto no CCP, não confere qualquer vantagem ou mais-valia para as entidades que exercem a sua atividade no setor da água.

Por outro lado, temos a visão de uma diretora de compras. Visão mais prática que entende que o CCP não é muito claro, principalmente a legislação em matéria dos Setores Especiais, daí a necessidade de serem criados procedimentos mais restritos, por forma a limitar a ação dos agentes de contratação pública, assim este controlo que considera fundamental, depende da regulamentação auto imposta pela entidade neste âmbito, uma vez que a regulamentação patente na Parte II do CCP não se aplica.

Por fim, considera que o regime dos Setores Especiais previsto no CCP é uma mais-valia para as entidades que exercem a sua atividade no setor das águas, nomeadamente para contratações de gestão corrente tornando assim mais ágil o cumprimento da sua missão enquanto serviço público.

5.3.2 Questionários

No sentido de se perceber como é aplicado o regime dos Setores Especiais, em outras entidades abrangidas por este setor, foram enviados inquéritos (**ANEXO 3**) a várias entidades do grupo Águas de Portugal. Considerando o número de entidades abrangidas por este setor, procedeu-se ao envio de 5 inquéritos por entidade.

Foram solicitadas às diversas entidades, que indicassem os contatos das pessoas que consideram possuir as melhores condições e conhecimentos para responder, aos quais foram enviados os inquéritos, perfazendo um total de 50 inquéritos.

Verificou-se, contudo, que o número de inquéritos recebidos foi muito reduzido, sendo apenas considerados 14 inquéritos válidos, sendo, 5 de colaboradores da ADCL e 9 distribuídos por entidades da zona norte e litoral-centro, o que pode pressupor uma amostra diversificada.

a) Caracterização do Inquirido

Do conjunto de pessoas abrangidas pelos inquéritos distribuídos pelas várias entidades, podemos verificar pelo gráfico (Figura 8), que a amostra é composta por indivíduos maioritariamente do sexo masculino, com uma idade superior a 40 anos, possuidores de escolaridade de nível superior.

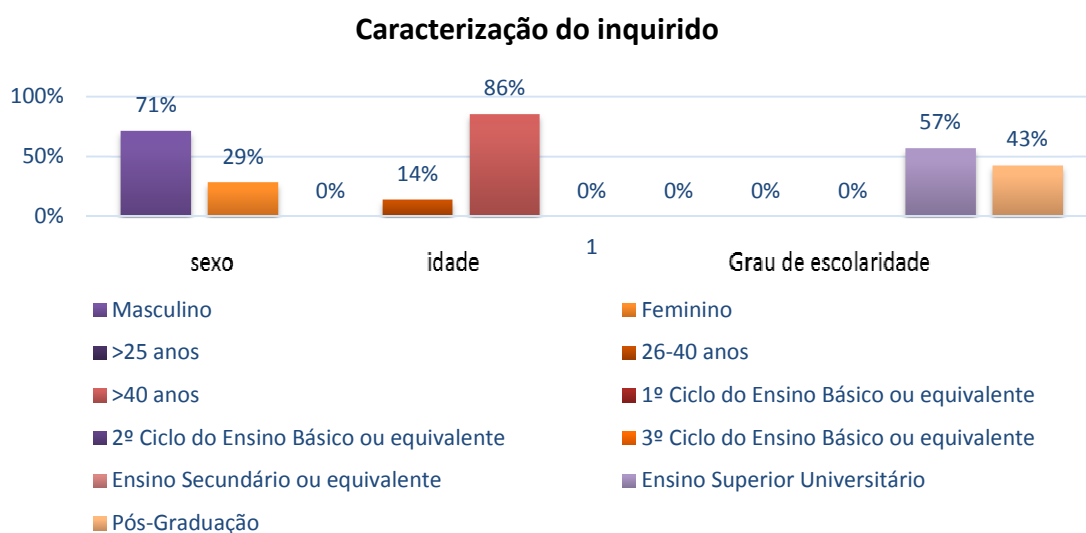


Figura 8 - Caracterização do inquirido
Fonte: Elaboração própria

b) Aplicação do CCP – Regime Geral

Relativamente à análise realizada, tendo em conta os resultados obtidos (Figura 9), posso afirmar que com alguma certeza que, considerando o nível de escolaridade dos inquiridos e a sua idade, estes possuem condições e conhecimentos que permitem com um elevado grau de confiança retirar algumas conclusões.

De um modo geral, todos os inquiridos, afirmam que possuem conhecimentos suficientes para uma boa interpretação e aplicação do CCP, contudo temos uma percentagem elevada de inquiridos que, consideram que o mesmo é de difícil compreensão.

Conhecimentos e interpretação do CCP- Regime Geral

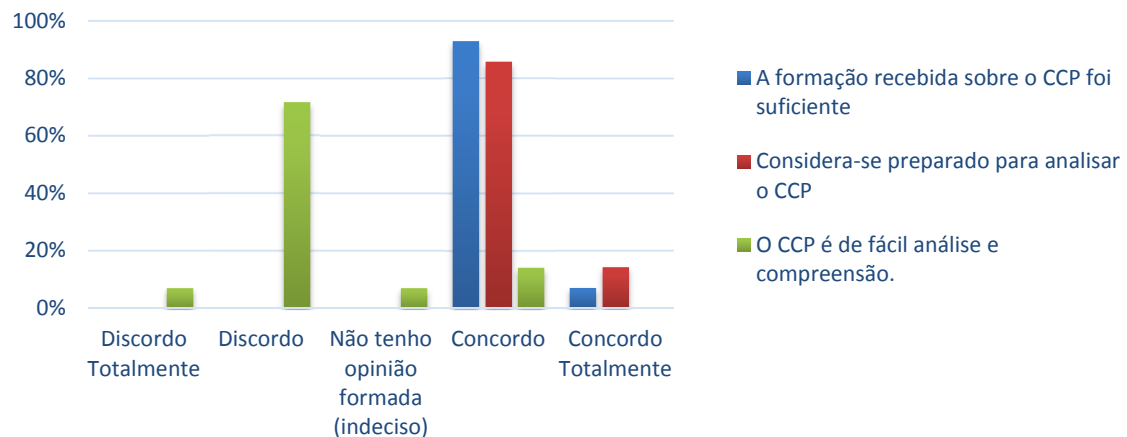


Figura 9 - Conhecimentos e interpretação do CCP – Regime Geral
Fonte: Elaboração própria

Os inquiridos, conforme podemos verificar pelo gráfico (figura 10), 57%, consideram que as últimas alterações introduzidas no CCP, as quais resultam no Decreto-Lei n. 33/2018, de 15 de maio e que corresponde à 14ª versão, não trouxeram alterações significativas à versão interior, considerando ainda cerca de 57%, não verificarem qualquer melhoria em termos de desmaterialização e desburocratização de procedimentos, considerando desta forma que o CCP, não é de simples aplicação, sendo sobretudo muito burocrático, situação essa que além de poder inflacionar o valor dos serviços e bens adquirir, poderá criar um afastamento da participação das empresas de dimensão menor, devido à necessidade de afetação de um maior número de meios humanos e materiais.

Nova versão do CCP - DL n.º 33/2018, de 15/05

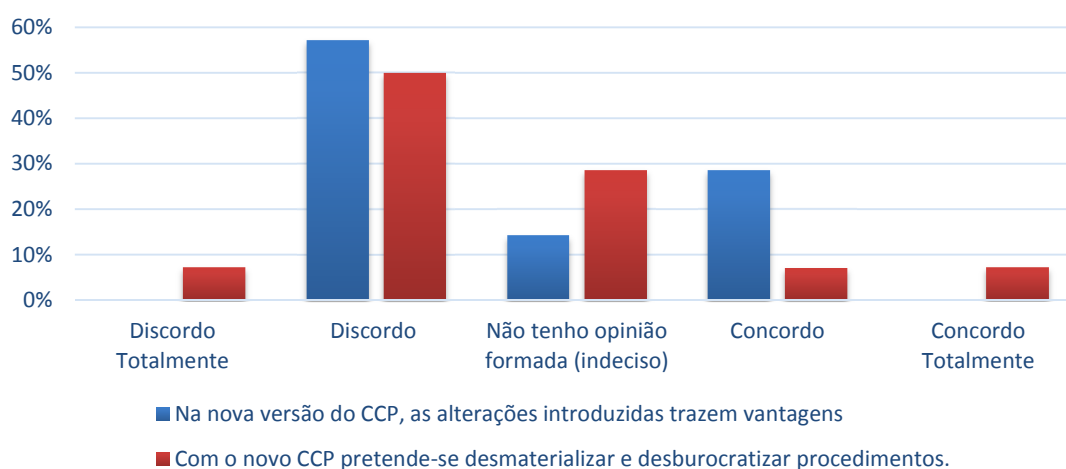


Figura 10 - Nova versão do CCP - DL n.º 33/2018, de 15/05
Fonte: Elaboração própria

Relativamente à eficácia do CCP, na prossecução dos seus princípios, nomeadamente nos princípios da transparência e concorrência, verifica-se que apenas 57%, dos inquiridos considera que o CCP é eficaz (figura 11). Esta situação pressupõe que efetivamente há um objetivo presente no CCP. Contudo penso que derivado à burocracia existente na aplicação do mesmo, esta coloque em causa a eficácia que seria expectável.

O CCP é eficaz no combate a falta de transparência e concorrência.

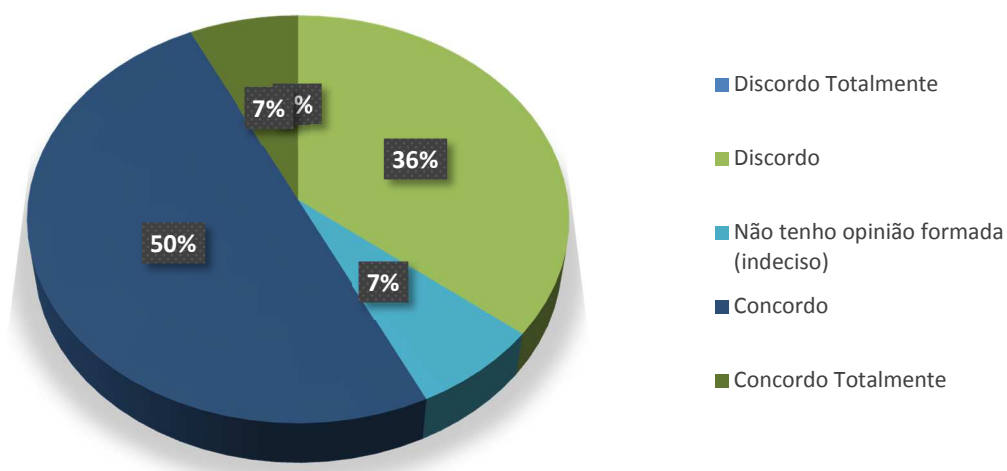


Figura 11 - O CCP é eficaz no combate a falta de transparência e concorrência.
Fonte: Elaboração própria

Por fim, foi feita uma abordagem à forma como o preço base é definido, como este pode influenciar o custo real dos bens e serviços a adquirir, pela introdução de interferências no mercado e por último, se, o procedimento Consulta Preliminar ao mercado, elaborado por forma a facilitar a definição do preço base e uma definição em concreto das características do bem ou serviço a adquirir, tendo como base a auscultação ao mercado, se conseguiu transpor para a realidade os pressupostos definidos pelo legislador.

Verifica-se pelo gráfico seguinte (Figura 12) que a definição, quer pela forma como é obtido, quer pela necessidade de enquadrar o preço base num procedimento mais “facilitador”, não confere o valor real do mercado, assim como os limites do valor do contrato, não são os mais adequados, inferindo com isto que, a Consulta Preliminar ao mercado não atingiu o objetivo definido e pensado pelo legislador.

Podemos concluir ainda que, considerando a percentagem de inquiridos que estes consideram que a Consulta Preliminar ao Mercado, constitui um constrangimento à participação

das empresas, podendo esse fator influenciar a obtenção de um valor de referência que traduza efetivamente o real valor do mercado.

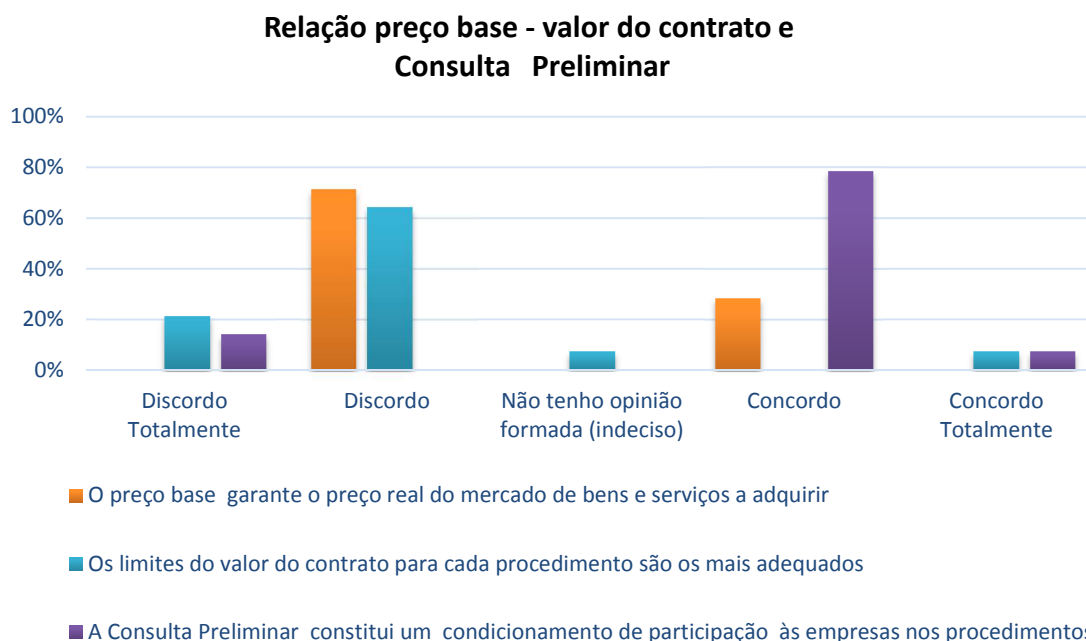


Figura 12 - Relação preço base - valor do contrato e Consulta Preliminar
 Fonte: Elaboração própria

c) Aplicação do CCP – Setor Especial

Feita a análise ao CCP e à sua aplicação no Regime geral, importa agora analisar as considerações obtidas nos inquéritos face à perceção e eficácia do CCP, no que concerne ao Setor Especial.

À semelhança já verificada na primeira parte do inquérito, existem dúvidas quanto à definição e âmbito da aplicação do CCP nos Setores Especiais. Contudo os inquiridos consideram que o regime aplicável a este setor atua como elemento facilitador dos procedimentos contrariamente ao verificado na génese do CCP.

Pode ser verificado também que os inquiridos consideram que, embora este setor facilite os procedimentos, consideram também a necessidade de serem criados mecanismos de controlo, nos procedimentos que não estão submetidos à concorrência, nomeadamente os procedimentos não abrangidos pela Parte II, (figura 13).

Conhecimentos e interpretação do CCP - Setor Especial

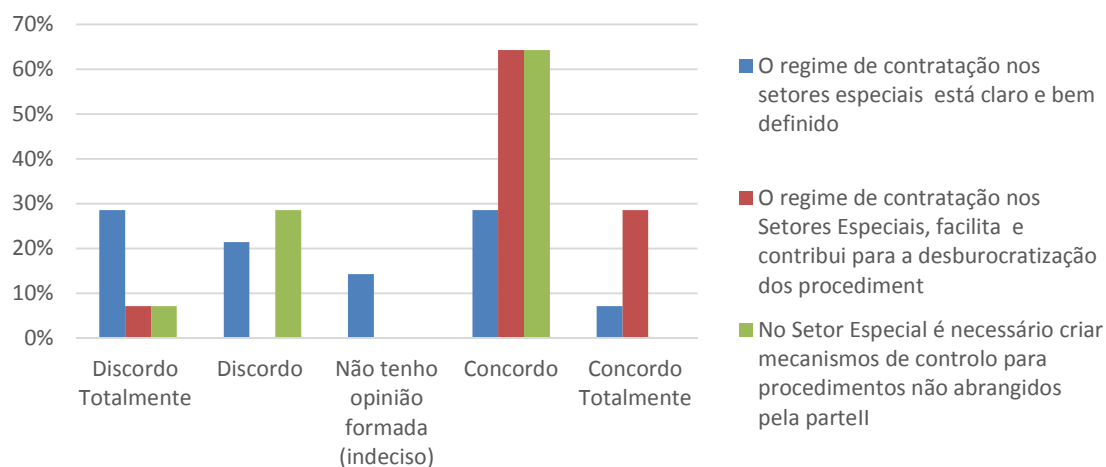


Figura 13 - Conhecimentos e interpretação do CCP - Setor Especial

Fonte: Elaboração própria

No seguimento das informações retiradas no gráfico seguinte (figura 14), os inquiridos consideram que a forma de atuação das entidades abrangidas pelo regime dos Setores Especiais garante o cumprimento dos princípios, contudo consideram, que uma das prioridades definidas pelo regime do Setor Especial, como sendo o Ajuste Direto, com recurso ao “Critérios Materiais” pela forma como foram definidos os seus pressupostos conferem uma violação e uma deturpação dos princípios subjacentes ao combate às más práticas.

Cumprimento dos princípios CCP - Setor Especial

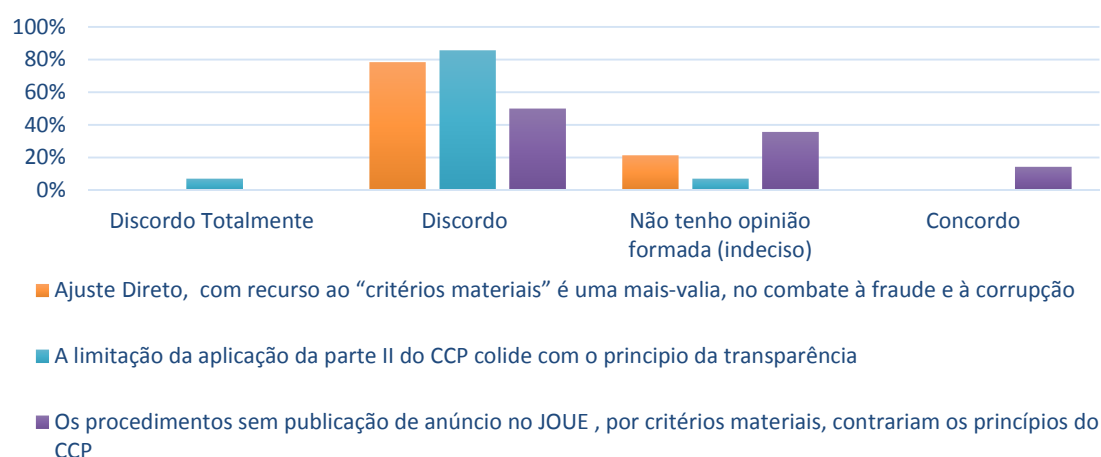


Figura 14 - Cumprimento dos princípios CCP - Setor Especial

Fonte: Elaboração própria

Analisado um conjunto de constatações na aplicação geral do regime de contratação nos Setores Especiais, importa agora centrar o objeto de estudo, numa perspectiva de abordagem mais centrada no referencial que se pretende construir.

Assim por forma a construir o referencial e tendo como termo de comparação as boas práticas praticadas na empresa ADCL, no que concerne á subdivisão dos procedimentos não abrangidos pela Parte II do CCP, incidindo apenas nas atividades inequivocamente abrangidas pelo Setor Especial, ou seja, atividades de abastecimento de água e drenagem de águas residuais em simultâneo e verificar junto das demais entidades se esta é uma prática recorrente e se a mesma constitui benefícios para a elaboração e execução dos procedimentos.

Assim numa primeira abordagem, fui verificar se esta subdivisão era praticada em outras entidades, tendo verificado que, excluindo a empresa que me serviu de base para realizar este estudo, temos apenas uma pequena parte cerca de 21% que tem a mesma filosofia de atuação, (figura 15).

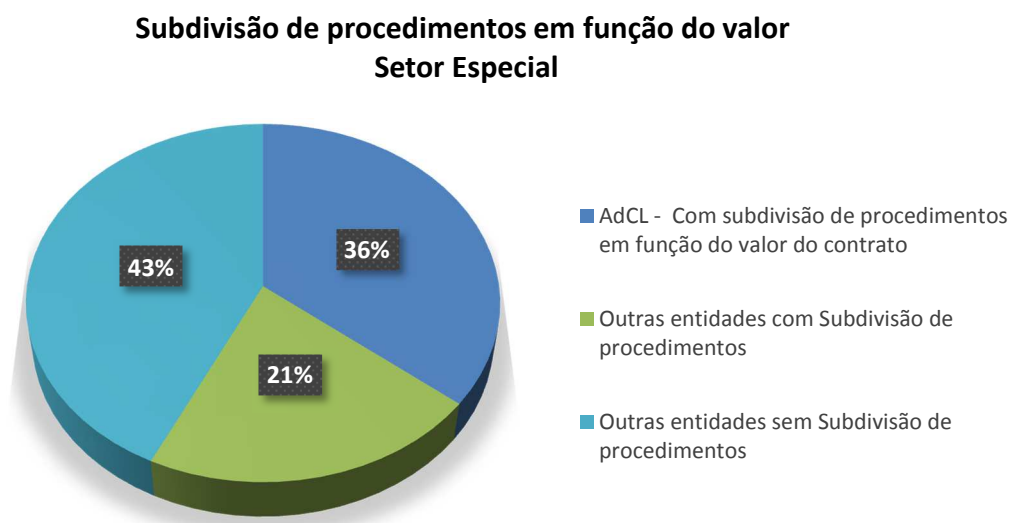


Figura 15 - Subdivisão de procedimentos em função do valor - Setor Especial
Fonte: Elaboração própria

Considerando esta informação, e tendo em conta que 57% dos inquiridos, tem conhecimento e prática da aplicação destas regras, importa agora verificar a eficácia das mesmas.

Assim, pode ser verificado no gráfico seguinte (figura 16) que esta divisão constitui inequivocamente uma mais-valia para as entidades, uma vez que os inquiridos consideram que

a adoção desta metodologia é uma forma de clarificar a adoção e os procedimentos, incluindo a responsabilização dos mesmos por via das cadeias hierárquicas que se constroem.

A subdivisão dos limiares dos vários procedimentos constitui também uma forma de compartimentar os diversos serviços e aquisições em função dos valores, libertando desta forma os procedimentos a adotar, nomeadamente tornando os processos de tramitação mais fluidos.

Por fim, os inquiridos verificam que a aplicação desta metodologia de divisão dos procedimentos não configura como entrave às entidades na prossecução das suas funções de serviço público, entrando deste modo em concordância com o resultado obtido nas entrevistas, o qual, referem que este procedimento é considerado facilitador.

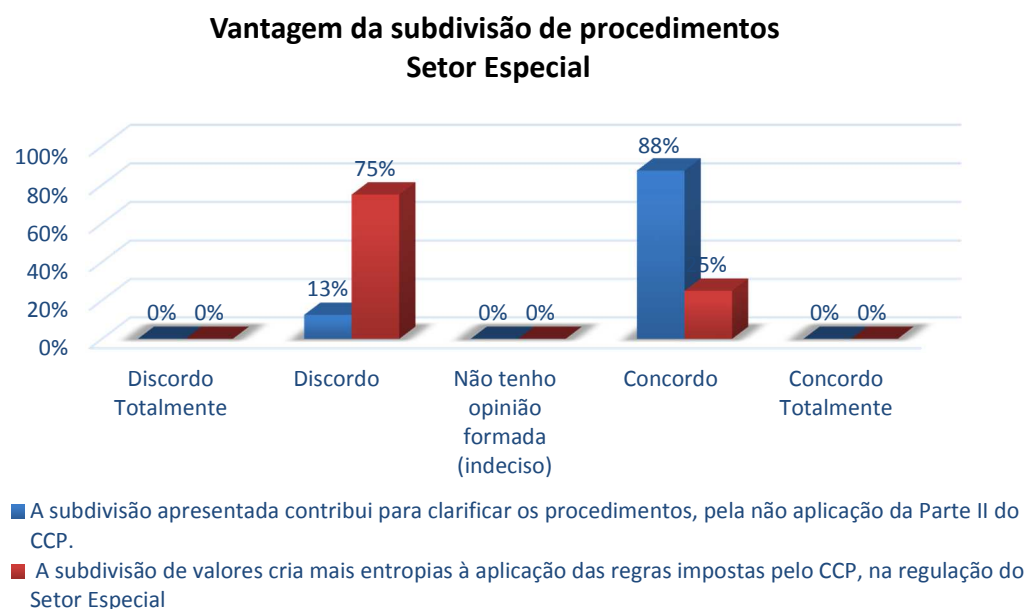


Figura 16 - Vantagem da subdivisão de procedimentos - Setor Especial
Fonte: Elaboração própria

6 Referencial para contratação no Setor Especial - setor da água

Tomando em consideração as diferenças nos regimes de contratação em análise e as considerações recolhidas tanto das entrevistas como dos inquéritos, verifica-se a necessidade de se criar uma regulamentação própria para o Setor Especial, uma vez que a informação e a legislação portuguesa é pouco clara, dando lugar a algumas lacunas não conferindo o efetivo objetivo do CCP.

Verifica-se que a aplicação na prática do regime do Setor Especial varia consoante a interpretação que as várias entidades do setor da água em Portugal fazem das recomendações inscritas no CCP.

Em suma, verifica-se que a ADP fez uma interpretação do CCP em matéria de Setor Especial, construindo um manual corporativo denominado por “Manual de Procedimentos de Contratação Pública do Grupo Águas de Portugal”, que serve de guião às várias entidades abrangidas pelo referido regime de exceção, por sua vez estas fazem a partir deste documento, uma interpretação com as devidas adaptações à realidade de cada entidade.

Independente de se aplicar a Parte III do CCP aos contratos celebrados no âmbito dos Setores Especiais é de todo importante garantir a adoção de um regime que possa reproduzir ou eventualmente adaptar a Parte II do CCP, aquando da formação dos contratos não abrangidos pela Parte II, para o caso das empresas que não conseguem cumprir o regime substantivo dos contratos administrativos na execução dos mesmos.

Assim desta forma, torna-se fundamental a criação de um referencial, que possa servir de guia e que oriente os técnicos das empresas dos setor da água para a elaboração de procedimentos de contratação pública, com incidência nos contratos não abrangidos pela Parte II do Código dos Contratos Públicos em face das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2018.

Conforme referido, o valor dos contratos é fundamental para a definição da aplicação da Parte II do CCP, nomeadamente nos contratos de empreitada de obras públicas de valor igual ou superior a 5.548.000,00 € contratos de locação ou aquisição de bens e aquisição de serviços de valor igual ou superior a 443.000,00 €, estando assim garantido o cumprimento dos princípios subjacentes no referido código, desta forma importa incidir sobre os procedimentos abaixo dos referidos valores.

As alíneas seguintes são o resultado das informações recolhidas junto dos entrevistados e inquiridos, pela análise bibliográfica sobre a matéria, consubstanciadas pela minha experiência e perceções, constituindo deste modo como elementos estruturantes para a elaboração do referencial para a contratação pública no Setor Especial.

a) Escolha do procedimento – Setor Especial

Desde já o tipo de procedimento a adotar nos Setores Especiais para o intervalo existente até aos limiares de aplicação da Parte II, sugeria que fosse tomando em consideração as boas práticas já em vigor na empresa ADCL, ou seja, subdividir o intervalo existente em 4 procedimentos de acordo com os seguintes limiares. Convém referir que, os procedimentos

somente iniciam, aquando da aprovação da decisão de contatar estiver devidamente aprovada, excetuando-se em algumas situações, conforme veremos mais á frente nas condições apresentadas no **NÍVEL 0.**

Nível 0

Aquisição ou locação de bens móveis, de aquisição de serviços ou de empreitadas de obras públicas, cujo preço máximo seja inferior a 20.000,00 €. Contudo, refira-se que, nos procedimentos de contratação até 5.000,00€, considerados essenciais para fazer face às despesas correntes, exclui-se a necessidade de formalizar o pedido de aprovação da decisão de contratar.

Nestas situações a condução do procedimento fica automaticamente autorizada pela direção da área que pretende executar a despesa, sendo posteriormente a mesma validada, mediante a apresentação da fatura. Cabe ao responsável pela área que executa a despesa a validação da fatura, fechando deste modo o procedimento.

Nível 1

a) Contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou contratos de aquisição de serviços cujo preço máximo seja igual ou superior ao montante de 20.000,00 € e inferior ou igual a 74.999,99 €;

b) Contratos de empreitadas de obras públicas cujo preço máximo seja igual ou superior ao montante de 20.000,00 € e inferior ou igual à quantia de 149.999,99 €;

Nível 2

a) Contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou contratos de aquisição de serviços cujo preço máximo seja igual ou superior a 75.000,00 € e inferior ou igual a 220.999,99 €;

b) Contratos de empreitadas de obras públicas cujo preço máximo seja igual ou superior a 150.000 e inferior ou igual a 999.999,99 €;

Nível 3

a) Contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou contratos de aquisição de serviços cujo preço máximo seja igual ou superior a 221.000,00 € e inferior ou igual a 442.999,99 €;

b) Contratos de empreitadas de obras públicas cujo preço máximo seja igual ou superior a 1.000.000,00 € e inferior ou igual a € 5.547.999,99 €.

Ainda no que concerne à escolha do procedimento em função dos limiares, aos quais este possa estar abrangido, chamo a atenção em especial para a continuação da necessidade de se fundamentar a aquisição dos bens ou serviços a adquirir, caracterizando esta devidamente, identificando quais os meios que melhor satisfaçam essa necessidade, os quais serão o objetivo do contrato a celebrar, conforme explanado no nº1 do artigo 36.º, e ainda o facto relevante da necessidade de fundamentar o preço base do procedimento tendo em consideração critérios objetivos, utilizando preferencialmente os custos médios unitários de serviços ou bens adquiridos de natureza semelhante adjudicadas em anteriores procedimentos pelo adjudicante.

Não obstante da possibilidade da escolha do procedimento em função dos limiares previstos, está prevista possibilidade de adjudicação por lotes, sendo a definição dos mesmos em função de critérios geográficos, atendendo à dispersão do sistema ou eventualmente em função da capacidade técnica das prestações que constituem o objeto do contrato a celebrar.

b) Preço Contratual

Esta definição do preço contratual (base), passa a estar mais facilitada, com a introdução da Consulta Preliminar ao mercado, a qual faz todo o sentido aplicar-se aos Setores Especiais, pois torna-se uma ferramenta que introduz a possibilidade de se realizar consultas informais ao mercado, sob a forma de informações ou pareceres de peritos, autoridades independentes ou agentes económicos, que possam ser utilizados no planeamento do procedimento de contratação conforme referido no n.º 1 do artigo 35.º-A, permitindo deste modo, obter-se uma visão em concreto do mercado, com o devido reflexo das oscilações e perturbações que afetam os mercados, traduzindo-se assim na obtenção do custo real dos bens ou serviços a adquirir.

Embora esta medida Consulta Preliminar ao mercado, possa prever uma melhoria no conhecimento ao mercado, é de todo importante que a entidade adjudicante tome medidas no sentido de evitar que a mesma possa introduzir algumas perturbações e conflitos em termos de concorrência, conforme o nº 3 do artigo 35.º-A, sendo por isso passar a ser obrigatório a comunicação a todos os potenciais concorrentes em processo futuro as informações, documentos e correspondência trocadas com a entidade ou entidades que participaram na preparação do procedimento, à semelhança do referido no n.º 4, do artigo 35.º A.

Feitos os esclarecimentos sobre a forma como foram determinados os pressupostos e o preço base, outro pressuposto que considero relevante para a formação do referencial prende-se a com a necessidade de estabelecer-se regras com vista a tornar o processo claro, por forma

a não ferir os princípios elencados no CCP, deste modo, considero fundamental estabelecer um capítulo para a publicitação.

c) Fracionamento da despesa

Considerado o eventual valor do contrato a celebrar, importa estabelecer medidas que impeçam o contornamento dos limiares impostos nos 4 níveis definidos.

Desta forma quando se verificar a existência de prestações do mesmo tipo, que possam ser parte de um único contrato, mas que sejam por divididas por mais do que um procedimento ou eventualmente subdivididas por lotes devem ser observados na escolha do tipo de procedimento o seguinte, a soma de todos os valores máximos dos procedimentos, nos casos em que a formação dos contratos ocorra em simultâneo, ou a soma dos preços contratuais relativos aos contratos celebrados com o valor dos procedimentos em curso, considerando que os procedimentos a celebrar, ocorram num período de um ano a contar desde a celebração do primeiro contrato, com a exceção feita aos casos em que na celebração do primeiro contrato já fosse previsto a celebração de contratos subsequentes.

d) Publicitação

Assim e por forma a tornar os processos mais céleres e também diferenciadores dos procedimentos submetidos ao regime geral, considero que apenas os procedimentos que relevam para valores apresentados no nível 3, devam ser publicitados, através de anúncio divulgado no sítio da entidade adjudicante, devendo conter os seguintes itens:

- a) Identificação da empresa;
- b) Tipo de procedimento;
- c) Objeto do contrato;
- d) Classificação CPV²¹;
- e) Preço máximo;
- f) Prazo de apresentação de propostas.

²¹ Nomenclatura CPV (Common Procurement Vocabulary) foi instituída pelo Regulamento (CE) nº 2195/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Novembro de 2002 (JOUE L340, de 16 de dezembro de 2002), alterado pelo Regulamento (CE) nº 2151/2003, da Comissão, de 16 de dezembro de 2003, (JOUE L 329, de 17 de dezembro de 2003) e pelo Regulamento (CE) nº 213/2008, da Comissão, de 28 de novembro de 2007 (JOUE L 74, de 15 de março de 2008).

Os documentos dos procedimentos devem estar disponíveis a todos, sendo a sua consulta feita por meios eletrónicos, contudo caso a entidade adjudicante considere necessário e relevante para a promoção da transparência dos procedimentos, estas podem proceder à publicitação no Diário da República, através de anúncio modelo de acordo com o **Anexo I** à Portaria n.º 371/2017, de 14 de dezembro.

e) Tramitação do procedimento

Nos procedimentos englobados no Nível 0, dada a simplicidade que este escalão assim o exige, dispensa-se as formalidades relativas à tramitação, nomeadamente a tramitação eletrónica, a sua adjudicação é feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, mediante a apresentação de fatura ou documento semelhante pela entidade executante, dispensando-se assim a celebração de contrato.

Os Níveis subsequentes, considerando englobarem valores mais elevados nos seus procedimentos, já exigem um tratamento mais rigoroso, estando assim obrigados à tramitação eletrónica dos procedimentos, assim como a publicação de todos os atos envolvidos no processo, como os pedidos de esclarecimentos, retificações, apresentação de erros e omissões, apresentação de propostas, entrega de documentos ou prestação de caução, através da plataforma eletrónica, ficando deste modo acessível a todos os interessados e concorrentes. O recurso à plataforma eletrónica pelos interessados ou concorrentes nos referidos procedimentos de contratação pública será realizado de acordo com o regime estabelecido no CCP, no regime geral, com as devidas adaptações ao Setor Especial.

Convém referir que deve ser equacionada a possibilidade da apresentação dos referidos documentos ou procedimentos, poder ficar condicionada, nos casos em que pela natureza do serviço ou bem a fornecer haja lugar a uma prévia autorização para invocar a confidencialidade.

f) Escolha das entidades a convidar

A escolha das entidades a convidar deve ser criteriosa, ter em consideração o tipo do procedimento, natureza do contratos e os motivos que levam à celebração do referido contrato, sendo por isso a escolha, responsabilidade da direção da empresa competente para o ato, a qual deve determinar o número mínimo de entidades a convidar por forma a garantir o cumprimento dos princípios emanados no CCP, com acentuação na concorrência

Releva-se portanto a criticidade da escolha das entidades as quais devem ser bem definidas, por forma a podermos ter a garantia do cumprimento do contrato, devendo assim

serem apenas escolhidas para participar no procedimento e apresentar as respetivas propostas as pessoas singulares e coletivas, que demonstrem capacidades técnicas e financeiras e cuja atividade desenvolvida seja efetivamente da mesma natureza do contrato a celebrar.

À semelhança do explanado no CCP, no nº 2 do artigo 113, não poderão ser convidadas a apresentar propostas as empresas para os procedimentos englobados nos escalões 1, 2 e 3, que tenham no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, celebrado contrato, de valor igual ou superior a:

- a) € 5.548.000,00, para os contratos de empreitadas de obras públicas;
- b) € 443.000,00, para contratos de aquisição/locação de bens ou aquisição de serviços.

Simultaneamente com este impedimento e em observância com o nº 5 do artigo 113 do CCP, acresce ainda o facto de não poderem ser convidadas a apresentar propostas as empresas que tenham fornecido bens e ou serviços a título gratuito no ano económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores, exceto se o tiverem feito ao abrigo do Estatuto do Mecenato. Por fim relativamente ao 4º escalão, serão praticadas as formalidades definidas no CCP, para concursos públicos e ou empreitadas, com publicitação de anúncio no sítio da empresa e/ou em, plataforma eletrónica a implementar.

g) Prazo de apresentação das propostas

A apresentação das propostas, deve ser feita dentro do prazo definido pela entidade adjudicante e apresentado no convite, sendo este elaborado tendo em consideração a natureza, características e complexidade do contrato a realizar, devendo ainda serem observados os aspetos relacionados com a concorrência, nos termos de referência elaborados, bem como devem ser acautelados as situações em que pela complexidade do serviço ou bem a fornecer exige a necessidade de se verificar “*in loco*” todas as condições, condicionantes e equipamentos necessários à execução do contrato, sendo por isso necessário garantir a todas as entidades convidadas as mesmas condições, garantindo assim o cumprimento dos princípios do CCP.

h) Critério de Adjudicação

De forma a garantir os pressupostos dos critérios de adjudicação estabelecidos no CCP, para o regime dos Setores Especiais, a adjudicação deverá ser feita, tendo como pressupostos, o da proposta economicamente mais vantajosa, ou o do preço mais baixo.

É importante referir que, somente poderá ser adotado o critério do preço mais baixo quando os termos de referência, referirem os demais aspetos da execução do contrato,

submetendo neste caso à concorrência apenas o preço a pagar pela execução dos serviços e ou bens a fornecer relativos às prestações que constituem o objeto contratual.

O critério de adjudicação assim como os critérios de desempate na avaliação das propostas, definidos pela entidade adjudicante, terão de ser referidos no convite, devendo como tal ser respeitar os pressupostos da concorrência.

i) Impedimentos

Em absorvência com os pressupostos apresentados no Artigo 55.º do CCP, para o regime geral, este devem ser igualmente aplicados ao Setor Especial.

Por fim e apresentados os tópicos que foram elaborados tendo em conta as informações recolhidas nas entrevistas e inquéritos realizados, coadjuvados pela literatura sobre esta matéria, apresento o quadro seguinte (Quadro 4), o qual de forma esquemática define os trâmites observáveis para a formação de procedimentos nos Setores Especiais, os quais considero fundamentais para respeitar os princípios basilares do CCP.

Referencial de definição dos procedimentos de contratação no Setor Especial

PROCEDIMENTOS	NÍVEL 0	NÍVEL 1		3º NÍVEL		4º NÍVEL	
NATUREZA DO PROCEDIMENTO	BENS/SERVIÇOS / EMPREITADAS	BENS/ SERVIÇOS	EMPREITA DAS	BENS/ SERVIÇOS	EMPREITADAS	BENS/ SERVIÇOS	EMPREITADAS
PREÇO CONTRATUAL VALORES EM (€)	< 20.000	20.000 a 74.999,99	20.000 a 149.999,99	75.000 a 220.999,99	150.000 a 999.999,99	221.000 a 442.999,99	1.000.000 a 5.547.999,99
TRATMITAÇÃO DO PROCEDIMENTO	Inexigibilidade de utilização de plataforma eletrónica	Utilização obrigatória de plataforma eletrónica					
ENTIDADES A CONVIDAR	Sem limite mínimo de entidades a convidar	Mínimo de 3 entidades convidadas		Mínimo de 5 entidades convidadas		Anúncio publicitado no site da empresa e/ou em plataforma eletrónica comum a implementar	
PRAZO DE APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS	Não aplicável	2 dias	5 dias	5 dias	10 dias	8 dias	14 dias

Quadro 4 - Referencial de definição dos procedimentos de contratação no Setor Especial
Fonte – Elaboração própria

7. Síntese e Discussão

A criação de um regime de exceção, aplicável às empresas que exercem as suas atividades no setor denominado por especial, como é o caso das empresas do setor das água em Portugal, demonstra a importância e as responsabilidades que o exercício destas entidades tem no contexto nacional.

O regime dos Setores Especiais trata-se de uma transposição das Diretivas Europeias, que visa regulamentar a atividade de alguns segmentos específicos de atividade económica, considerando a sua importância estratégica para a prossecução da atividade do Estado de forma a garantir os serviços básicos aos cidadãos.

Como reflexão sobre o tema, tendo como análise as entrevistas realizadas, e uma abordagem geral e analítica aos questionários recebidos, foram identificados alguns pontos de impacto da aplicação do regime de contratação nos Setores Especiais com a contratação no Regime Geral.

Verifica-se assim de um modo geral, que o CCP, resumidamente, é um instrumento de regulação da atividade do Estado e demais entidades por ele participadas, contudo trata-se de um documento com um elevado grau de complexidade, que por si só já conflui para criar uma entropia nos processos de contratação, não sendo perceptível que esta última versão tenha introduzido alterações com impacto significativo. De um modo geral, verifica-se que a formação que os técnicos, já garante um nível satisfatório para um bom entendimento dos pressupostos do CCP, contudo a sua aplicação tende a ser a mais correta e clara possível, verificando-se no entanto que a forma como é aplicado o CCP, consubstancia-se nos técnicos que lançam os procedimentos, num processo rotineiro, sem o eventual escrutínio em concreto dos especialistas nesta matéria, devendo por isso, a aplicação do CCP na elaboração e definição dos procedimentos ser acompanhado e auditado por entidades externas da especialidade.

Desde já começo por inferir que o Setor Especial é um setor mais flexível, as regras que constam neste regime, tem como premissas a adaptação do próprio CCP, às regras da contratação públicas latentes nas Diretivas Comunitárias, conferindo deste modo à definição de um regime legal que orienta o Setor Especial.

Este regime de contratação demonstra claramente a necessidade de um reconhecimento em concreto deste setor da atividade pública, dada a sua importância estratégica e características, de modo que o CCP permite a dispensa da aplicação de algumas das regras ditas fundamentais da contratação pública, nomeadamente nos procedimentos sujeitos à concorrência, conforme verificado na tabela 4, ou seja a dispensa de publicação nos casos em

que o valor dos procedimentos esteja abaixo dos limites definidos, o que pode induzir a uma depreciação aos atos em concreto, podendo mesmo criar um sentimento de deterioração da concorrência e mesmo de conluio.

Verificando-se mais uma vez, pela definição dos limites como uma forma de conferir uma maior liberdade na escolha dos procedimentos, conforme previsto no n.º 1 do artigo 33.º do CCP. Este facto permite que as entidades adjudicantes possam de uma forma livre fazer a escolha do procedimento a usar.

Considerando o facto da liberdade existente para a adoção do procedimento, e tendo como termo de comparação, as boas práticas já aplicadas na empresa ADCL, seria conveniente, definir-se patamares para os procedimentos, em função de intervalos definidos, para que, o grau de aprovação fosse feito de forma hierárquica, constituído uma cadeia de aprovações, iniciando-se com a aprovação dos patamares de valor mais baixo, geralmente compras correntes, pelo supervisor ou coordenador de departamento, evitando assim o acumular de procedimentos nas chefias de topo, o que conduz à entropia e demora das aprovações, libertando-os para os casos onde os procedimentos exigem um maior acompanhamento.

Por fim e considerando os resultados obtidos pelas entrevistas, é conveniente uma uniformização dos procedimentos realizados pelas empresas do Grupo ADP, abrangidas pelo Setor Especial, constituindo desta forma um guião para regulação da atividade em Portugal, contribuindo desta forma para a regulação do mercado abrangido pelo setor da água e este por sua vez abrangido pelo Setor Especial.

8. Constrangimentos de execução e perspetivas para novos estudos

A elaboração deste trabalho, consubstanciou-se num enorme desafio, dada a atual situação que afeta o país e o mundo em geral devido à Pandemia causada pelo vírus COVI-19.

Face à situação relatada, a procura de informações junto de colaboradores das entidades do grupo ADP abrangidas pelo Setor Especial, tornou-se uma tarefa muito complicada, não somente pela dificuldade do contato direto, mas também pela falta de força anímica que afetou milhares de colaboradores do setor público e empresarial do Estado.

Aliada a esta situação, verificou-se também um grande número de alterações pontuais nos procedimentos de contratação pública, que vieram por um lado, facilitar a aquisição de bens e serviços de forma célere por forma a fazer face às necessidades de garantir a operacionalidade dos diversos sistemas, mas por outro lado, constituíram algumas formas de deturpação da essência do CCP, contribuindo para um crescente aumento do Ajuste Direto, como é o caso do Decreto-Lei n.º 10-E/2020 de 24 de março, que cria um regime excecional de autorização de

despesa para resposta à pandemia da doença COVID-19, permitindo desta forma às entidades prestadoras de cuidados de saúde a aquisição com a maior celeridade da de equipamentos, bens e serviços necessários à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção por SARS - CoV -2 e da doença COVID -19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma.

Ainda no que concerne às alterações introduzidas na contratação pública, por forma a agilizar os processos, torna-se imperativo, abordar também as recentes alterações introduzidas pelo Decreto-lei 10-A/20, no artigo, 2.º “Regime excecional de contratação pública” e no artigo 2.º-A do, que se refere ao “Regime excecional de Ajuste Direto simplificado”.

Assim, de acordo com o enunciado nos artigos do referido Decreto-Lei, este prevê a aplicação das regras dos procedimentos de Ajuste Direto Simplificado, conforme enunciado pelos nºs 1 e 3 do artigo 128 do CCP, permitindo deste modo que as adjudicações até um valor de 5.000,00€, para formação de contratos de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços e de 10.000,00€ para empreitadas de obras públicas, estando assim dispensadas as formalidades relativas à tramitação eletrónica, formação de contratos e ainda à publicitação.

O Decreto de lei visa facilitar a contratação pública, nomeadamente no que concerne às despesas correntes de aquisição de equipamentos, bens e serviços necessários a fazer face à pandemia, contribuindo assim de uma maneira mais célere para o tratamento dos doentes e prevenção dos riscos de saúde para o pessoal médico e à sociedade em geral, contudo, não posso deixar de referir que o referido decreto-lei, viola claramente os pressupostos do CCP, ao permitir que não sejam cumpridas as formalidades relativas aos impedimentos, referindo em concreto à dispensa da aplicação das alíneas b, d e h do nº 1 do artigo 55º, permitindo ainda a dispensa das formalidades relativas aos procedimentos de importação, contribuindo desta forma para a promiscuidade e atos contraditórios à legalidade imposta pelo referido código.

Creio ainda que este decreto-lei incentiva a adoção do Ajuste Direto, nomeadamente o Ajuste Direto Simplificado, uma vez que até pelo nome que lhe é conferido pelo artigo 2º-A, “Regime excecional de Ajuste Direto simplificado”, subintendendo-se a facilidade de se celebrar contratos ao abrigo deste procedimento, podendo mesmo, contribuir deste modo para a cartelização, causando a desregulação do mercado, levando a uma escalada da subida do preço dos bens essenciais à mitigação deste problema, contrariando assim os pressupostos para o qual foi lavrado este Decreto-lei.

Como estudos posteriores seria importante verificar qual o impacto efetivo no CCP, das alterações previstas por forma a fazer face á pandemia, nas entidades abrangidas pelos Setores Especiais, uma vez que estes já se encontram num regime de exceção, nomeadamente o número

de procedimentos com recurso ao Ajuste Direto e os valores envolvidos, entidades convidadas e o cumprimento de prazos e formalidades associadas aos procedimentos.

9. Referências Bibliográficas

- ADP, G. (17 de 02 de 2020). *Manual de Procedimentos de Contratação Pública das Águas de Portugal*. Disponível em <https://www.adp.pt/pt/grupo-adp/governo-da-sociedade/regulamentos/?id=14>
- Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração: Fundamentos da Administração Pública*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Butler, J. (1993). *Ethics, law, politics* (Vol. 18). Dordrech: Springer.
- CORREIA, J. M. (NOVEMBRO de 2017). A revisão das disposições gerais sobre o âmbito. *e-Pública - REVISTA DE DIREITO PÚBLICO*, VOL. 4 , pp. 04-20. Obtido em 24 de Março de 2020, de <https://www.e-publica.pt/volumes/v4n2a01.html>
- Ferreira & Campos. (2009). *O Inquérito Estatístico: uma introdução à elaboração de questionários, amostragem, organização e apresentação dos resultados. Um mundo para conhecer os números*. Lisboa: INE, ESTP and DREN.
- Ferreira, Cunha, Camões, & Amaral . (2016). Plataformas eletrónicas e transparência nas compras públicas. *16ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação (CAPSI'2016)* (p. 353). Porto: CAPSI. doi:<http://dx.doi.org/10.18803/capsi.v16.350-360>
- García-Sánchez, Frías-Aceituno, & Rodríguez-Domínguez. (2013). *Tools, Strategies, and Practices for Modern and Accountable Public Sector*. Hershey PA - USA: IGI GLOBAL.
- Gonçalves, P. (2013). *Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante, Direito Público e Regulação*. Coimbra.: Coimbra Editora.
- Graells, S. (2011). *Public Procurement and the EU Competition Rules*. Oxford.: Hart Publishing.
- GRI, G. R. (2005). *Sector Supplement for Public Agencies Pilot Version 1.0*. Amsterdam.: Global Reporting Initiative.
- Guerra, T., & Dente, N. (2008). *Código dos Contratos Públicos Âmbito da Sua Aplicação*. Coimbra: Almedina.
- Guimarães, A. L. (19 de Junho de 2012). REGIMES DE FORMAÇÃO DOS CONTRATOS NOS “SETORES ESPECIAIS”. *Direito da água*, pp. 287-388.
- Hood, C. (1991). *A Public Administration for Ali Seasons - Public Administration*. Spring: Royal Institute of Public Administration.
- IMPIC. (2020). *Contratação Pública em Portugal 2018*. Lisboa: IMPIC. Obtido em 25 de maio de 2020, de http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2018.pdf

- Inês . (2018). Os Princípios da Contratação Pública: o princípio da concorrência. *o princípio da concorrência*. (p. 19). CEDIPRE ONLINE, n-º 34.
- KVThai. (2001). PUBLIC PROCUREMENT RE-EXAMINED. *JOURNAL OF PUBLIC PROCUREMENT, VOLUME 1*, 9-50.
- Lawton, A., & Rose, A. (1994). *Organisation and Management in the Public Sector* (Vol. 2). London: Pitman Publishing.
- MADUREIRA, C., & FERRAZ, D. (2010). AS CONFIGURAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS E A SELECÇÃO DE DIRIGENTES O caso da administração pública portuguesa. *Sociologia, Problemas e Práticas*, pp. 51-69. Obtido em 20 de 03 de 2020, de <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n63/n63a04.pdf>
- Magalhães, P., & Moreira, D. (2007). *As sondagens pré-eleitorais nas autárquicas de 2005*. (Vol. 3). Lisboa: Comunicação & Cultura.
- MARÇALO & MEIRIM. (2007). *Incompatibilidades e Impedimentos de Titulares de Altos Cargos Públicos e de Cargos de Direcção Superior*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Mark , K. (2010). *Conceito e Critérios de Qualificação do contrato administrativo: Um debate académico com e em homenagem ao Senhor Professor Sérvulo Correia*, in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo CORREIA* (Vol. II). Coimbra: Coimbra Editora.
- MCCLELLAND, J. A. (1976). *Técnica de Questionário para Pesquisa*. Porto Alegre, Brasil: IFUFRS.
- Medeiros, R. (2004). A contratação pública nos sectores com regime especial - "água, energia, transportes e telecomunicações". *La Contratación Pública en el Horizonte de la Integración Europea, V Congreso Luso Hispano de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública*, (p. 137). Madrid.
- Medeiros, R. (Maio/Junho de 2008). Âmbito do novo regime da contratação pública à luz do princípio da concorrência. *Cadernos de Justiça Administrativa*, p. 28 e 29.
- Pedro Marques. (17 de MAIO de 2017). *Simplificação e transparência na base das alterações na contratação pública*. Disponível em XXI GOVERNO - REPÚBLICA PORTUGUESA: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=20170518-mpi-contratos-publicos>
- Pereira B, L. C. (1996). *Managerial Public Administration: strategy and structure for a new state. Working paper series nº 221*.
- Pires, M. T. (2008). *A Nova Gestão Pública na Administração Fiscal: Contribuinte, Cliente ou Cidadão*. Dissertação do Mestrado, Universidade de Aveiro, Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, Aveiro. Obtido em 14 de Março de 2020, de <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/8842/1/250145.pdf>
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford: Blackwell.

- Ramos Alves, Subtil e Melo. (2007b). *Routledge Handbook of Sustainability Indicators*. New York: Routledge.
- SHERMAN, R. (2008). *Market Regulation*. Boston.: Pearson Addison Wesley.
- Sousa, M., & Matos, A. (2008). *Contratos Públicos, Dom Quixote, Lisboa* (1 ed.). Lisboa: Dom Quixote.
- Survila, Tvaronavičienė, Shapoval, e Peleckienė . (2016). Defence and security public procurement: analyses of managerial and legal issues. *Journal of Security and Sustainability Issues*, 299-314.
- Tavares, J. (2008). *“Os Contratos Públicos e a sua fiscalização pelo Tribunal de Contas”; Estudos de Contratação Pública, I, Organização: Pedro Gonçalves, Cedipre*. Coimbra, Coimbra, Portugal: Coimbra Editor.
- Tavares, L. V., Rosa, M., & Graça, P. C. (2011). *2ª Inquérito Nacional sobre Contratação Pública Electrónica: Relatório final*. Associação Portuguesa dos Mercados Públicos (APMEP).
- Tavares, V. (2008). *A Gestão das Aquisições Públicas: Guia de Aplicação do Código dos Contratos Públicos – Decreto-Lei 18/2008 – Empreitadas, Bens e Serviços* (2 ed.). Lisboa.: OPET-Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia.

Legislação:

- Decreto-Lei 10-A/2020 de 13 de Março. Disponível em <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/130241777/view?q=Decreto-Lei+n.%C2%BA%2010-A%2F2020>.
Acedido em 21 de maio de 2020
- Decreto-Lei n.º 10-E/2020 de 24 de março. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/130603009/details/maximized>. Acedido em 01 de Abril de 2020
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/108086621/details/maximized>. Acedido em 18 de fevereiro de 2020
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Disponível em <https://dre.pt/pesquisa/-/search/108086621/details/maximized>. Acedido em 23 de fevereiro de 2020
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2063&tabela=leis.
Acedido em 13 de fevereiro de 2020
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro. Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2063&tabela=leis.
Acedido em 23 de março de 2020

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>. Acedido em 23 de março de 2020

Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE. Disponível em <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>. Acedido em 13 de fevereiro de 2020

Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio). Disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1705&tabela. Acedido em 13 de fevereiro de 2020

REGULAMENTO (CE) Nº 213/2008 DA COMISSÃO de 28 de Novembro de 2007. Disponível em http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/Regulamento213_2008-CPV.pdf. Acedido em 11 de maio de 2020

10. Anexos

ANEXO I - INFORMAÇÃO PARA INÍCIO DE PROCEDIMENTOS DO REGIME DOS SETORES ESPECIAIS

Abertura de procedimento de [•] para a celebração de contrato de [•]

I. ENQUADRAMENTO

A. Justificação da necessidade de contratar e identificação dos objetivos a alcançar

Atenta a necessidade de ---, afigura-se necessário proceder à contratação de ---. Com efeito, em --- foi celebrado com a empresa ----, um contrato de ---, que termina a sua vigência em ---, não estando prevista renovação automática do contrato. -----

[INCLUIR NOS CASOS DE PRESTAÇÕES REPETIDAS DE CONTRATOS DE AQUISIÇÃO/LOCAÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS]

No âmbito da continuidade dos serviços de ---,/ da contratação de --- considera-se justificada a abertura de procedimento para a celebração de contrato aquisição de bens/locação de bens/aquisição de serviços de ----.

[DESENVOLVER A JUSTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAR E IDENTIFICAR OS OBJETIVOS]

OU

Em face do exposto, considera-se que se encontra justificada a abertura de procedimento para a celebração de contrato de empreitada de obras públicas/aquisição de bens/locação de bens/aquisição de serviços de ----.

[DESENVOLVER A JUSTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAR E IDENTIFICAR OS OBJETIVOS]

B. Explicitação da ausência de soluções internas

Para desenvolver a sua atividade, a --- [designação da entidade adjudicante] necessita de -- [identificação da obra a realizar ou do tipo de serviços a obter ou de bens a adquirir/locar] para ----. **[DESENVOLVER A JUSTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAR E IDENTIFICAR OS OBJETIVOS]** OU **[PREVISÃO EXCLUSIVA DAS AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS]** A --- [designação da entidade adjudicante] não dispõe de meios técnicos, nem de meios humanos para assegurar os serviços de ----, dado que ---- **[DESENVOLVER A JUSTIFICAÇÃO]**.

Resulta do exposto que os serviços em causa não podem ser assegurados pelos recursos próprios da empresa, na aceção do n.º 2 do artigo 61.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018, aprovada pela Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro, uma vez que não existem elementos no respetivo quadro de pessoal dotados das competências técnicas necessárias para o efeito.

Assim, destinando-se o procedimento a promover uma aquisição de serviços de ----, mostra-se para o efeito necessário proceder à contratualização de uma entidade externa para o efeito, em virtude do regime previsto ---- [identificação de regime legal que determina a contratação de entidade externa (ex. – aquisição de serviços de trabalho temporário ou serviços de fiscalização de empreitadas)] OU

Para a execução do presente contrato, será necessário recorrer a uma vasta e minuciosa recolha de informações/reorganização de meios internos/formação e adequação dos termos de funcionamento, não sendo de todo possível recorrer aos meios humanos internos para o seu desenvolvimento com dedicação em exclusivo atarefa em apreço, quer por parte da --- [designação da entidade adjudicante], quer por parte das demais empresas do grupo ADP, pelo que se entende que estão reunidos os pressupostos previstos no n.º 2 do artigo 61.º da Lei n.º 71/2018 de 31 de dezembro.

C. Informação quanto ao cumprimento de formalidades legais prévias

Atendendo ao quadro legal vigente e ao objeto do contrato é preciso assegurar o cumprimento de formalidades legais prévias que se passam a enunciar:

1. [PREVISÃO EXCLUSIVA DAS AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS QUE EXIJAM A FORMULAÇÃO DE PEDIDO À PARPÚBLICA -] – quando aplicável será alterado. ANEXO -).
2. [PREVISÃO EXCLUSIVA PARA OS CASOS DE EXIGÊNCIA DE PARECER PRÉVIO DA AMA, I.P.]

Paralelamente, atendendo ao objeto do contrato a celebrar, verifica-se a necessidade de obtenção de parecer prévio da AMA, I.P., no âmbito do regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de maio, com a redação dada pela Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro. Em conformidade, foi promovida a apreciação da AMA, I.P., tendo a referida entidade emitido parecer favorável em [•]/[•]/2018 (cf. ANEXO ---).

OU

Decorrido o prazo de 30 dias contados da formulação do pedido sem que a AMA, I.P., tenha emitido qualquer pronúncia, considera-se que foi emitido parecer favorável, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 107/2012, de 18 de maio.

D. Síntese

Face a tudo o que antecede, considera-se imprescindível levar a cabo um procedimento de contratação externa, propondo-se assim, conforme exposto no ponto seguinte, o recurso a procedimento para a celebração do contrato de ----, ao abrigo do regime dos setores especiais, nos termos previstos no artigo 11.º do Código dos Contratos Públicos, na revisão conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

II. PROPOSTAS

1. Estimativa de preço

Considerando a natureza das prestações, afigura-se que o valor do contrato a celebrar para a presente empreitada de obras públicas/aquisição de bens/locação de bens/aquisição de serviços não ultrapassará o valor de ----.

[PREVISÃO DO VALOR DE CONTRATO E EXPLICITAÇÃO DA SUA ESTIMATIVA, O QUAL CONDICIONA O VALOR DO PREÇO CONTRATUAL E A ESCOLHA DO TIPO DE PROCEDIMENTO NO QUADRO DAS MODALIDADES ADMISSÍVEIS NO REGIME DOS SETORES ESPECIAIS]

Importa assinalar que o valor do contrato definido foi estabelecido tendo em conta ---.

[MENÇÃO DE CONSULTAS AOS PREÇOS DE MERCADO VIGENTES OU ANÁLISES COMPARATIVAS REALIZADAS PARA DETERMINAÇÃO DO PREÇO ESTIMADO]

À luz do exposto, propõe-se que o preço máximo a estabelecer para o procedimento de contratação de empreitada de obras públicas/aquisição de bens/locação de bens/aquisição de serviços seja de €----.

A título complementar, assinala-se que a despesa se encontra prevista no OPT 202x.

2. Prazo de execução do contrato

O prazo de execução do contrato de empreitada de obras públicas é de ----.

OU

O prazo de execução do contrato de aquisição de bens/locação de bens/aquisição de serviços é de ----, prorrogável por igual período até um máximo de ----, estando prevista a sua caducidade

caso não seja manifestada expressamente a sua intenção de o renovar com um prazo mínimo de antecedência de --- dias.

3. Decisão da escolha do tipo de procedimento

Nos termos conjugados dos artigos 11.º, n.º 1 e 12.º, do Código dos Contratos Públicos, a Parte II do citado diploma legal é aplicável à formação dos contratos a celebrar pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 7.º, bem como às entidades referidas no n.º 2 do artigo 2.º do aludido diploma que exerçam uma atividade nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, quando:

- Os contratos não digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais; ou
- O objeto dos contratos a celebrar abranja prestações típicas de um dos seguintes contratos: empreitadas de obras públicas de valor igual ou superior a € 5.548.000,00/concessão de obras públicas/concessão de serviços públicos/locação ou aquisição de bens móveis de valor igual ou superior a €443.000,00/aquisição de serviços de valor igual ou superior a €443.000,00/aquisição de serviços sociais ou outros específicos enumerados no Anexo IX do CCP.

Ora, verifica-se pelo objeto do contrato a celebrar que as suas prestações mostram-se subsumíveis às prestações dos contratos de empreitada de obras públicas/aquisição de bens/locação de bens/aquisição de serviços, o que determina o cumprimento do requisito previsto na subalínea --- da alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º do CCP.

Uma entidade do grupo ADP, no caso da ADCL exerce atividade no setor da água beneficia, em todos os contratos que celebre, total ou parcialmente, relativos à eliminação e tratamento de águas residuais, do regime dos setores especiais.

Paralelamente, atenta a natureza do contrato a celebrar - ---- - é inequívoco que o mesmo incide direta e principalmente sobre uma atividade no setor da água, na aceção prevista no n.º 2 do artigo 9.º do Código dos Contratos Públicos, na medida em que ---

- [DESENVOLVER A JUSTIFICAÇÃO, EXPLICITANDO DE QUE FORMA O CONTRATO RESPEITA À ATIVIDADE DESENVOLVIDA NO SETOR DA ÁGUA].

Face à insuficiente densificação no Código dos Contratos Públicos do regime aplicável à celebração de contratos destinados a cobrir diversas atividades, afigura-se necessário clarificar o quadro normativo vigente, por apelo aos normativos comunitários transpostos através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

Neste contexto, como resulta do artigo 6.º da Diretiva 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, nos contratos destinados a abranger várias atividades (uma atividade compreendida nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e outra atividade desenvolvida fora do âmbito referido), pode ser celebrado um contrato único, desde que a mesma não seja feita com o objetivo de excluir o contrato ou contrato do âmbito da aplicação da citada Diretiva ou da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

À luz do regime constante da diretiva relativa aos setores especiais, “[u]m contrato que visa a realização de várias atividades obedece às normas aplicáveis à atividade a que se destina de forma principal”, daí que atendendo a que no caso em apreço as prestações a executar destinam-se maioritariamente à atividade desenvolvida pela --- [designação da entidade adjudicante], uma vez que ----.

Face ao exposto, submete-se à aprovação do órgão competente a escolha de procedimento *ad hoc*, no âmbito do regime do setor da água, com base no n.º 1 do artigo 11.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, para a celebração do contrato visado.

4. Peças do procedimento para aprovação

Os documentos que parametrizam os termos do contrato a celebrar e do procedimento a realizar são o Convite e os Termos de Referência, que se anexam e que se submetem à aprovação do órgão competente para a decisão de contratar.

5. Entidades a convidar

[MODELO APLICÁVEL EM CASO DE PUBLICITAÇÃO GENERALIZADA DO PROCEDIMENTO]

Tendo presente as orientações vigentes em matéria de contratação no âmbito dos setores especiais e o valor máximo do contrato a celebrar, propõe-se que seja publicado anúncio no *site*

da empresa/na plataforma eletrónica de contratação --- [designação da plataforma eletrónica]
/no Diário da República.

OU

[MODELO APLICÁVEL EM CASO DE ESCOLHA VÁRIAS ENTIDADES A CONVIDAR] Tendo presente as orientações vigentes em matéria de contratação no âmbito dos setores especiais e o valor máximo do contrato a celebrar, propõe-se que sejam convidadas a apresentar proposta as seguintes entidades:

1---- (NIPC ----);

2---- (NIPC ----);

3---- (NIPC ----).

OU

[MODELO APLICÁVEL EM CASO DE ESCOLHA DE UMA ENTIDADE A CONVIDAR]

No que concerne às entidades a convidar, propõe-se que seja endereçado convite unicamente à sociedade ---- (NIPC ---), entidade que possui experiência na execução/acompanhamento de processos de ---.

A opção pelo convite a uma única entidade, além de cumprir as orientações vigentes, mostra-se admissível uma vez que no domínio dos setores especiais, desde que tenham sido observados os limiares estabelecidos na lei, a entidade adjudicante é “soberana” na determinação da escolha das entidades a convidar, como resulta inequivocamente do artigo 11.º, n.º 1, do diploma legal referido.

Acresce igualmente referir que o valor contratual acumulado de contratos outorgados com a entidade a convidar no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores é o seguinte:

DATA DE ADJUDICAÇÃO	VALOR ADJUDICADO
----	----

Para além do exposto, a entidade a convidar foi objeto de verificação relativa à existência de declaração de insolvência na presente data (requerida ou apresentada) através da consulta no site “Citius” <http://www.citius.mj.pt/Portal/consultas/ConsultasCire.aspx>

6. Júri de Procedimento

[PREVISÃO A ELIMINAR NOS PROCEDIMENTOS SEM COMCORRÊNCIA]

Paralelamente, submete-se à aprovação a designação dos seguintes elementos do júri do procedimento:

1. (Presidente)
2. (Vogal efetivo)
3. --- (Vogal efetivo)
4. --- (Vogal suplente)
5. --- (Vogal suplente)

[OS MEMBROS DESIGNADOS DO JÚRI TERÃO DE SER EM NÚMERO ÍMPAR, NO MÍNIMO TRÊS EFETIVOS E DOIS SUPLENTE, PODENDO SER DESIGNADOS PERITOS AGREGADOS PARA ANÁLISE DE ALGUMA COMPONENTE TÉCNICA, OS QUAIS NÃO INTEGRAM O JÚRI] 7. Critério de adjudicação [PREVISÃO A ELIMINAR NOS PROCEDIMENTOS SEM CONCORRÊNCIA]

Propõe-se que o critério de adjudicação para o procedimento em apreço seja o critério da proposta economicamente mais vantajosa, com os seguintes fatores de avaliação e respectivas ponderações, nos termos constantes do Convite:

- i. --- XX%
- ii. --- XX%
- iii. --- XX%

OU

Propõe-se que o critério de adjudicação seja o critério do mais baixo preço, uma vez que se encontram definidos nos Termos de Referência todos os restantes aspetos de execução do contrato, submetendo-se apenas à concorrência o preço a pagar pela entidade adjudicante pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato.

8. Designação de gestor do procedimento e de gestor do contrato

Propõe-se que --- seja nomeado para gestor do procedimento efetivo e ----- como gestor do procedimento suplente, sendo-lhe atribuídas competências, para a tramitação na plataforma eletrónica do procedimento de contratação pública, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto.

Em paralelo, propõe-se a designação de --- como gestor do contrato nos termos e para os efeitos do artigo 290.º-A do CCP.

Anexa-se à presente informação as declarações de inexistência de conflitos de interesse, a ser subscrita pela totalidade dos membros do Júri do procedimento, gestores do procedimento e do contrato e do signatário da presente informação [Caso não coincidente com outras funções] (cf. ANX_XXX/xxxx)

III. Proposta de decisão

Face a tudo o que antecede, considerando-se essencial e oportuno o lançamento do procedimento *ad hoc*, no âmbito do regime do setor da água, com base no n.º 1 do artigo 11.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, para a celebração de contrato de empreitada de obras públicas/aquisição de bens/locação de bens/aquisição de serviços de ---, submetendo-se à aprovação de ---, nos termos exarados e em conformidade com o disposto nas orientações vigentes no grupo ADP:

- A decisão de contratar e a inerente autorização da despesa;
- A escolha do tipo de procedimento;
- As peças do procedimento;
- A designação do júri do procedimento e a aprovação das delegações de competências [PREVISÃO A ELIMINAR NOS PROCEDIMENTOS SEM CONCORRÊNCIA];
- As entidades a convidar [PREVISÃO A ELIMINAR NOS PROCEDIMENTOS SEM CONCORRÊNCIA];
- O critério de adjudicação;
- A nomeação dos gestores do procedimento;
- A designação do gestor do contrato.

À consideração superior,

(Nome do proponente)

ANEXO 2 - Entrevista

Este questionário insere-se no âmbito do Trabalho de Investigação, necessário para a conclusão do Mestrado em Administração e Gestão Pública – Ramo “Compras Públicas e Contratação”. Tem como objetivo recolher dados relativos à implementação do novo CCP e ao impacto causado pelo mesmo, com a aplicabilidade do regime dos Setores Especiais, nas empresas do setor das águas em Portugal.

Estes dados serão de extrema importância para a elaboração do trabalho que se pretende efetuar. Os dados recolhidos neste questionário serão alvo de análise e constituirão elementos de suporte às conclusões obtidas. As respostas serão alvo de tratamento estatístico e a confidencialidade de quem as fornece está assegurada. Assim solicito a V. Ex.^a que realize este questionário pois irá ser de grande relevância para a investigação que se pretende realizar.

Parte 1 – Aplicação do CCP – Regime Geral

A contratação pública está num processo de grande transformação a diversos níveis, deste modo, a nova versão do CCP, Código dos Contratos Públicos, que foi aprovado pelo (Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de Janeiro), introduziu alterações nos procedimentos de contratação pública.

- 1)** Considera que o novo CCP pretende desmaterializar e desburocratizar procedimentos?
- 2)** Considera que o CCP, enquanto ferramenta legal de controlo da contratação pública, exerce também uma função de regulação da atividade?
- 3)** A introdução do novo procedimento Consulta Preliminar ao Mercado artigo 35.º-A constitui uma ferramenta importante para auscultar o mercado?
- 4)** A Consulta Preliminar permite a obtenção de um valor de referência para definir um preço base para o lançamento de um procedimento, considera que estão salvaguardados os princípios da concorrência, da não discriminação e da transparência?
- 5)** A Consulta Preliminar, é uma ferramenta de auxílio na determinação do preço de referência, contudo o CCP não é claro no número de operadores económicos a consultar, podendo apenas ser consultado um, apesar das recomendações feitas para consultar no mínimo 3, considera que esta omissão pode ser um fator que promova o favorecimento, o conluio e ainda o inflacionamento do valor do mercado?

6) Considera que no procedimento da Consulta Preliminar, deveria ser revisto o CCP, de modo a clarificar o número de operadores económicos a consultar?

7) Considera que os operadores económicos consultados, na Consulta Preliminar, encontram-se numa posição de vantagem face aos demais concorrentes nos procedimentos futuros?

8) Considera que o preço de referência obtido através da Consulta Preliminar pode ser definido como um indicador do valor real do mercado em termos de fornecimento de bens e serviços?

9) Na tentativa de combater a falta de transparência e concorrência, considerados os maiores problemas do regime de contratação pública em Portugal, a nova versão do CCP, que foi aprovada pelo Decreto-Lei (Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de Janeiro), prevê duas situações, que visam mitigar esta situação

- Limites do Ajuste Direto mais baixos do que na versão anterior;
- Introdução do procedimento Consulta Prévia.

Considera estas duas medidas suficientes?

Parte 2 – Aplicação do CCP – Setor especial

Com a entrada em vigor da Diretiva 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e dos artigos 7.º a 15.º do CCP, com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, a qual confere às entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, ocorreram alterações na aplicação das regras dos setores especiais.

10) Quais são as grandes diferenças que identifica na aplicação do CCP no regime geral e nos setores especiais?

11) Considera que em matéria de regulação do setor especial o CCP é claro?

12) Os setores especiais gozam de uma maior liberdade de escolha dos procedimentos, considera que este fator pode induzir à prática do favorecimento às empresas convidadas?

13) Considera que o regime de contratação aplicável ao Setor especial cumpre os princípios evidenciados no artigo 1.º-A?

14) Considera que o CCP, em matéria de regulação do Setor Especial, define claramente os procedimentos não abrangidos pela Parte II?

15) As empresas que exercem a sua atividade nos domínios do abastecimento de água e saneamento de águas residuais, encontram-se inequivocamente abrangidas pelos setores especiais, deste modo e por forma a colmatar uma lacuna identificada devido à não aplicabilidade da Parte II do CCP, nos procedimentos cujos limites são inferiores a:

- Contratos de empreitada de obras públicas de valor igual ou superior a € 5.548.000,00;
- Contratos de locação ou aquisição de bens e aquisição de serviços de valor igual ou superior a € 443.000,00.

Considera a necessidade de serem criados mecanismos de controlo dos procedimentos não abrangidos pela Parte II do CCP, ou seja subdividir os procedimentos em função dos limites máximos, salvaguardando assim os princípios da transparência e concorrência?

16) Considera o regime dos Setores Especiais previsto no CCP, como uma mais-valia para as entidades do Grupo ADP, que exercem a sua atividade no setor da água? De que forma?

Parte 3 – Observações/comentários

[illegible]

A sua opinião é importante para a clarificação do regime de contratação no setor especial, obrigado

Anexo 3 - Questionário

Este questionário insere-se no âmbito do Trabalho de Investigação, necessário para a conclusão do Mestrado em Administração e Gestão Pública – Ramo “Compras Públicas e Contratação”. Tem como objetivo recolher dados relativos à implementação do novo CCP e ao impacto causado pelo mesmo, com a aplicabilidade do regime dos Setores Especiais, nas empresas do setor das águas em Portugal.

Estes dados serão de extrema importância para a elaboração do trabalho que se pretende efetuar. Os dados recolhidos neste questionário serão alvo de análise e constituirão elementos de suporte às conclusões obtidas. As respostas serão alvo de tratamento estatístico e a confidencialidade de quem as fornece está assegurada. Assim solicito a V. Ex.^a que realize este questionário pois irá ser de grande relevância para a investigação que se pretende realizar.

INSTRUÇÕES:

Coloque um X na quadrícula correspondente à resposta que melhor expressa a sua opinião.

Parte I – Caracterização do inquirido

a) Sexo:

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

- | | |
|--------------|--------------------------|
| a) Feminino | <input type="checkbox"/> |
| b) Masculino | <input type="checkbox"/> |

b) Idade:

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

- | | |
|---------------------|--------------------------|
| a) Menos de 25 anos | <input type="checkbox"/> |
| b) 26 – 40 Anos | <input type="checkbox"/> |
| c) Mais de 40 anos | <input type="checkbox"/> |
| d) Não responde | <input type="checkbox"/> |

c) Grau de escolaridade:

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

- | | |
|---|--------------------------|
| a) 1º Ciclo do Ensino Básico ou equivalente | <input type="checkbox"/> |
| b) 2º Ciclo do Ensino Básico ou equivalente | <input type="checkbox"/> |
| c) 3º Ciclo do Ensino Básico ou equivalente | <input type="checkbox"/> |
| d) Ensino Secundário ou equivalente | <input type="checkbox"/> |
| | |
| e) Ensino Superior Universitário | <input type="checkbox"/> |
| f) Pós-Graduação | <input type="checkbox"/> |
| g) Não responde | <input type="checkbox"/> |

d) Situação Profissional atual:

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

- | | |
|------------------------------------|--------------------------|
| a) Trabalhador por conta própria | <input type="checkbox"/> |
| b) Trabalhador por conta de outrem | <input type="checkbox"/> |
| c) Temporário | <input type="checkbox"/> |

INSTRUÇÕES:

Na resposta aos itens seguintes, tenha em consideração as respostas considerando os seguintes termos:

- ❖ **Discordo Totalmente**
- ❖ **Discordo**
- ❖ **Não tenho opinião formada (indeciso)**
- ❖ **Concordo**
- ❖ **Concordo Totalmente**

Coloque um X na quadrícula correspondente à resposta que melhor expressa a sua opinião.

Parte 2 – Aplicação do CCP – Regime Geral

A contratação pública está num processo de grande transformação a diversos níveis, deste modo, a nova versão do CCP, Código dos Contratos Públicos, que foi aprovado pelo (Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de Janeiro), introduziu alterações nos procedimentos de contratação pública.

1) A formação recebida sobre o CCP foi suficiente.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

2) Considera-se preparado para analisar e aplicar o CCP.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

3) As alterações impostas pelo CCP trazem vantagens relativamente à legislação anterior.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

4) Com o novo CCP pretende-se desmaterializar e desburocratizar procedimentos.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

5) O CCP é de fácil análise e compreensão.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

6) Na tentativa de combater a falta de transparência e concorrência, considerados os maiores problemas do regime de contratação pública em Portugal, a nova versão do CCP, que foi aprovada pelo (Decreto-Lei nº18/2008 de 29 de Janeiro), prevê duas situações, que visam mitigar esta situação

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

- Limites do Ajuste Direto mais baixos do que na versão anterior;
- Introdução do procedimento de Consulta Prévia.

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

7) Os limites impostos (valor do contrato) para cada procedimento são os mais adequados.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

8) A definição do preço base tendo como pressupostos o nº 7 do artigo 17.º do CCP garante o preço real do mercado de bens e serviços a adquirir.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

9) A definição do preço base tendo como pressupostos o nº 7 do artigo 17.º do CCP garante o cumprimento dos princípios definidos no nº 1 Artigo 1.º-A, (princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação).

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

10) No novo CCP foi definido um novo procedimento, denominado por Consulta Preliminar ao Mercado Artigo 35.º-A, procedimento esse que permite a auscultação do mercado, por forma a poder ser encontrado um preço base para a elaboração dos procedimentos, contudo pela força da alínea i do n.º 1 do artigo 55.º, não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar agrupamentos, entidades que tenham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência.

Este impedimento pela força da alínea i do n.º 1 do artigo 55.º constitui um condicionamento de participação no procedimento futuro às empresas consultadas, podendo funcionar como ferramenta de exclusão a uma determinada entidade.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

Parte 3 – Aplicação do CCP – Setor especial

Com a entrada em vigor da Diretiva 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 e dos artigos 7.º a 15.º do CCP, com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, a qual confere às entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, ocorreram alterações na aplicação das regras dos setores especiais.

11) O regime de contratação nos setores especiais de acordo com o CCP e pelos artigos pelo qual este regula o setor está bem definido o seu âmbito de aplicação.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente

Discordo

Não tenho opinião formada (indeciso)

Concordo

Concordo Totalmente

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

12) O regime de contratação no setor especial, visa facilitar os procedimentos de contratação, contribuindo para a desburocratização dos procedimentos.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente

Discordo

Não tenho opinião formada (indeciso)

Concordo

Concordo Totalmente

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

13) A Diretiva 2014/24/EU de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, prevê a adoção da Consulta Preliminar ao mercado por forma a obter um valor de referência para a definição do preço base, esta situação pode influenciar a decisão da entidade contratante na forma como são definidas as especificações técnicas e demais peças dos procedimentos, contribuindo para os conflitos de interesse.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

14) A alteração dos limites do valor do contrato, propostos para o setor especial, satisfazem as necessidades de aquisição de bens e ou serviços.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

15) Nos setores especiais a adoção do Ajuste Direto, apenas com recurso ao “Critérios Materiais” artigo 27.º-A configura numa mais-valia, no combate à fraude e à corrupção.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

16) No regime de contratação nos setores especiais, o conceito, abrangente de “contrato publico”, está limitado, prevendo-se que somente seja aplicada a Parte II do CCP aos contratos, cujo objeto abranja prestações típicas de contratos de, empreitadas de obras públicas, concessão de obras públicas ou de serviços públicos, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços (cf. n.º 1 do artigo 11.º do CCP), colidindo com o princípio da transparência.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

17) No setor especial, as entidades adjudicantes poderão, excecionalmente, recorrer aos procedimentos de Ajuste Direto, consulta prévia e Concurso Público ou limitado sem publicação de anúncio no JOUE para a celebração dos seus contratos desde que o critério seja em função de “Critérios Materiais”, contrariando os princípios previstos no nº 1 Artigo 1.º-A.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente

Discordo

Não tenho opinião formada (indeciso)

Concordo

Concordo Totalmente

18) No regime do Setor especial, está previsto a não aplicabilidade da Parte II do CCP, nos procedimentos cujos limites são inferiores a:

- Contratos de empreitada de obras públicas de valor igual ou superior a € 5.548.000,00;
- Contratos de locação ou aquisição de bens e aquisição de serviços de valor igual ou superior a € 443.000,00.

Não sendo submetidos à concorrência os referidos procedimentos, e considerando que fica um vazio no intervalo existente face aos limites definidos, considera-se necessário criar mecanismos de controlo, de modo a salvaguardar os princípios da transparência e concorrência.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente

Discordo

Não tenho opinião formada (indeciso)

Concordo

Concordo Totalmente

19) A empresa Águas do Centro Litoral S.A., empresa que exerce a sua atividade nos domínios do abastecimento de água e saneamento de águas residuais, encontra-se inequivocamente abrangida pelos setores especiais, deste modo e por forma a colmatar uma lacuna identificada devido à não aplicabilidade da Parte II do CCP, nos procedimentos cujos limites são inferiores a:

- Contratos de empreitada de obras públicas de valor igual ou superior a € 5.548.000,00;
- Contratos de locação ou aquisição de bens e aquisição de serviços de valor igual ou superior a € 443.000,00.

Considerada a necessidade de criar mecanismos de controlo dos procedimentos não abrangidos pela Parte II do CCP, considerou-se necessário subdividir os procedimentos em função dos limites máximos, salvaguardando assim os princípios da transparência e concorrência, da seguinte forma:

Contratação direta	BENS/SERVIÇOS/EMPREITADAS	<20.000€
Consulta restrita	BENS/SERVIÇOS	20.000€ A 74.999,99€
	EMPREITADAS	20.000€ A 149.999,99€
Consulta ampliada	BENS/SERVIÇOS	75.000€ A 220.999,99€
	EMPREITADAS	150.000€ A 999.999,99€
Consulta aberta	BENS/SERVIÇOS	221.000€ A 442.999,99€
	EMPREITADAS	1.000.000€ A 5.547.999,99€

(apenas devem responder os colaboradores que não exercem a sua atividade na Águas do Centro Litoral S.A.)

Esta subdivisão de procedimentos é aplicada na entidade onde exerce a sua atividade profissional?

Sim

☐

Não

☐

Desconhece

☐

(Responda às questões seguintes, apenas se é colaborador da ADCL ou se respondeu de forma afirmativa à questão 19)

20) Considera que a subdivisão apresentada contribui para clarificar os procedimentos, pela não aplicação da Parte II do CCP.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

21) A existência da subdivisão de valores cria mais entropias à aplicação das regras impostas pelo CCP, na regulação do Setor Especial.

(Assinale com um (x) apenas uma opção)

Discordo Totalmente	<input type="checkbox"/>
Discordo	<input type="checkbox"/>
Não tenho opinião formada (indeciso)	<input type="checkbox"/>
Concordo	<input type="checkbox"/>
Concordo Totalmente	<input type="checkbox"/>

[illegible]